

Estudi de l'aplicació pràctica a Catalunya del dret d'accés a la informació pública

Carme Permanyer i Bastardas

Director del treball: Carles San José i Amat

Data: 2016 - 2017

Màster en Arxivística i Gestió Documental

Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents

Col·lecció: Treballs de fi de màster i de postgrau

Com citar aquest article: Cognoms autor, nom autor. (any) *Títol*. Treball de recerca del Màster d'Arxivística i Gestió de Documents de l'Escola Superior d'Arxivística i Gestió de Documents. (Treballs de fi de Màster i de postgrau). Http://... (consultat el ...)



Aquesta obra està subjecta a la llicència de *Creative Commons Reconeixement –No Comercial- Sense Obra Derivada 3.0 Espanya* (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>). Es permet la reproducció total o parcial i la comunicació pública de l'obra sempre que no sigui amb finalitats comercials i sempre que es reconegui l'autoria de l'obra original. No es permet la creació d'obres derivades.

Resum

En aquest treball s'analitza l'aplicació a Catalunya del dret d'accés a la informació pública, un dret que té una importància cabdal per fomentar una democràcia participativa. El treball se centra a detectar i evidenciar les problemàtiques que es presenten amb més freqüència i que poden dificultar l'efectivitat d'aquest dret, tant des de l'òptica dels arxivers i gestors documentals que atenen les sol·licituds, com de les persones que l'exerceixen.

El treball gira entorn a la GAIP atès que, després de dos anys de funcionament, ha emès ja un bon nombre de pronunciaments que permeten conèixer el criteri que ha aplicat en els casos més conflictius.

Paraules clau: Transparència. Accés a la informació pública. Gestió documental. Arxius. Portal de transparència.

Estudio de la aplicación práctica en Cataluña del derecho de acceso a la información pública

Resumen

En este trabajo se analiza la aplicación en Cataluña del derecho de acceso a la información pública, un derecho que tiene una importancia fundamental en el fomento de una democracia participativa. El objetivo del trabajo es detectar y valorar las problemáticas que surgen con mayor frecuencia y que pueden comprometer el ejercicio de ese derecho tanto desde el punto de vista de los archiveros y gestores documentales que gestionan las solicitudes de información, como de las personas o entidades que lo ejercen.

El estudio gira en torno a la GAIP (Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña) dado que, tras dos años de funcionamiento, este organismo ya ha emitido un buen número de pronunciamientos que permiten conocer el criterio que ha venido aplicando en los casos más conflictivos.

Palabras clave: Transparencia. Acceso a la información pública. Gestión documental. Archivos. Portal de transparencia.

Study of the implementation in Catalonia of the Right of Access to Public Information

Abstract

This study analyses the implementation in Catalonia of the Right of Access to Public Information, a right which is important in the promotion of participatory democracy. The study identifies the problems that occur most frequently and which may impede the application of this right. It examines the experiences of the archivists and document managers who handle the applications, and of the persons who exercise their rights directly.

The study focuses on the GAIP: in its first two years of operation, this body has already issued a considerable number of official decisions which have established the criteria to be applied in the most difficult cases.

Keywords: Transparency. Access. Public information. Public administration. Transparency web. Record management.

Agraïments

a meva parella, per la paciència i el suport constant.

a en Carles San José Amat per la seva direcció pacient, constant i acurada.

a l'Oriol Mir Puigpelat per atendre sempre diligentment les meves consultes.

a la resta d'amics també pel *pathos* que han tingut tothora, especialment en Cèsar.

SUMARI

1	Introducció.....	9
1.1	Antecedents legislatius.....	11
1.2	Tema i abast del treball	13
1.3	Fonts de recerca	14
2	Transparència	15
3	El dret d'accés a la informació pública.....	16
3.1	Sol·licitud	17
3.2	Causes d'inadmissió	19
3.3	Límits al dret d'accés.....	20
3.3.1	El límit de les dades personals.....	21
3.4	Garanties del dret d'accés: reclamacions i/o recursos, i règim sancionador	23
4	La Comissió de Garantia del Dret d'Accés (GAIP).....	24
4.1	Constitució de la GAIP	24
4.2	Funcions i organització.....	25
4.3	Procediment ordinari amb resolució	25
4.3.1	Objecte de la reclamació.....	26
4.3.2	Requisits de la reclamació	26
4.3.3	Terminis per fer la reclamació	26
4.3.4	Registre de les reclamacions	27
4.3.5	Estudi preliminar i presentació al Ple.....	27
4.3.6	Comunicació i sol·licitud de l'expedient a l'administració reclamada	27
4.3.7	Aplanament de l'administració.....	28
4.3.8	Terceres persones afectades	28
4.3.9	Reclamació d'un tercer afectat	28
4.3.10	Consulta de la informació demanada i informes	29
4.3.11	Accés a l'expedient, al·legacions i preparació de la resolució	29
4.4	Procediment de mediació	29

5	Dades estadístiques sobre l'accés a la informació (2015-2016)	30
5.1	Informe del Síndic pel que fa a l'accés a la informació pública	30
5.2	Estadística de la Generalitat de Catalunya sobre l'accés a la informació pública. ...	35
5.3	Estadística del Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC).....	37
6	Les resolucions de la GAIP	38
6.1	Sobre el llenguatge	38
6.2	Estructura.....	40
6.3	Dades sobre les reclamacions	41
7	Altres documents de la GAIP	45
7.1	Informes.....	45
7.2	Dictàmens	50
8	Casuístiques i problemàtiques.....	51
8.1	El tràmit de presentació de la sol·licitud:	52
8.2	La resposta de les administracions	53
8.2.1	Silenci administratiu	53
8.2.2	Estimacions extemporànies.....	55
8.3	L'admissibilitat de les sol·licituds.....	56
8.3.1	Abús del dret d'accés a la informació	56
8.3.2	Tasca complexa d'elaboració i reelaboració.....	57
8.3.3	Informació sol·licitada no és informació pública.....	58
8.3.4	Notes i esborranys	59
8.4	El procediment de sol·licitud d'accés a la informació	60
8.4.1	Entrada en vigor de l'LTC.....	60
8.4.2	Resolucions, notificacions, comunicacions, peu de recurs	60
8.4.3	Sol·licitud imprecisa	61
8.4.4	Lliurament de la informació, gratuïtat i taxes	62
8.4.5	Motivació.....	63
8.5	Els terminis	63
8.6	Els límits al drets d'accés	66

8.6.1	Seguretat pública	66
8.6.2	El secret o la confidencialitat dels procediments	67
8.6.3	Igualtat de les parts en processos judicials i tutela judicial efectiva	67
8.6.4	Secret professional i propietat intel·lectual i industrial	67
8.6.5	Drets econòmics i comercials.....	68
8.6.6	Dades personals	68
8.7	El tipus de reclamant.....	69
8.7.1	Electes	69
8.7.2	Persones interessades (interessats) i persones afectades (afectats)	71
8.8	El procediment de reclamació	72
8.8.1	Inadmissió de la reclamació	72
8.8.2	Duplictat de les reclamacions	73
8.9	El tipus d'informació	74
8.10	La gestió i la conservació de documents	74
8.10.1	Documentació inexistent	74
8.10.2	La cerca de la informació	75
8.10.3	La temporalitat de l'accés.....	75
8.11	El règim sancionador.....	77
9	Conclusions.....	78
10	Acrònims	84
11	Taules	85
12	Bibliografia	85

1 Introducció

La mer, la mer, toujours recommencée

Paul Valéry, *Le cimetière marin*

En democràcia, si volem assolir objectius més alts, sempre s'ha de recomençar, com ho fa el mar amb el seu moviment incessant i renovador, que regenera i vivifica. Viure en societat és difícil i sovint ens constreny. S'ha de trobar un equilibri entre les llibertats i els drets individuals, i els interessos col·lectius per aconseguir una societat més justa.

Les societats democràtiques es deixen bressolar per aquest moviment renovador i treballen sense pausa per assolir, cada cop més, fites que comportin alhora més democràcia, és a dir, una major participació dels ciutadans en la presa de decisions polítiques. Ho expressa molt bé Bassols (2015, 21) *«la democràcia no és, per tant, un estat ideal, sinó un procés. L'important són els successius processos de democratització que s'emprenen per a remoure els obstacles que impedeixen la realització de la plenitud de l'ideal democràtic»*.

Al meu entendre, les societats actuals, democràcies representatives, tendeixen -i haurien de tendir- cada vegada més envers un model de democràcia participativa.¹ *«Cal passar de governar per a la ciutadania a governar amb la ciutadania»*.² És clar que si es vol que el ciutadà tingui un paper més actiu en la presa de decisions i que pugui exercir un control de les accions dels qui els governen, ha de tenir accés a la informació pública i ha de disposar d'unes administracions públiques visibles i transparents. En una democràcia representativa els ciutadans elegeixen els seus representants i hi confien. Tanmateix, la societat actual no creu ni confia en els seus representats tot i haver-los elegit. S'han produït massa situacions de corrupció que generen desconfiança, situacions que sovint no han tingut conseqüències o no prou severes per als seus autors. Aquesta deixadesa a l'hora de redreçar una situació de males pràctiques i de mal govern, amb l'excusa que es tractava de situacions singulars i excepcionals, ha minat lentament la visió del ciutadà, que s'ha tornat més irònica i més

¹ Aquest model no té per què ser només una aspiració d'alguns moviments d'esquerra, sinó que es podria agermanar amb la de qualsevol demòcrata de sota-rel. En tot cas, la característica que caldria defensar és la prevalença de la qualitat de demòcrata per davant de partidismes. Poso en dubte que la majoria dels membres de la nostra societat, i ara parlo només de la catalana, estiguin plenament satisfets amb aquells representats que voten i que no dubtin quan s'acosten les eleccions. Una democràcia més participativa aportaria un nivell més alt de conformitat i satisfacció dels ciutadans, que alhora estarien més compromesos a treballar pel bé comú i els interessos col·lectius

² Són paraules de Raül Romeva a la presentació del llibre *Contractació oberta* d'Agustí Cerrillo, acte que va tenir lloc el dia 12 de maig de 2017 a l'Auditori del Palau de la Generalitat de Catalunya.

malfiada. Em sembla d'un cinisme gran que els qui ostenten el poder, no hagin posat fil a l'agulla molt abans que la població es tornés tan circumspecta en relació als seus representats, tan incrèdula i tan fortament recelosa. Davant d'aquest descontentament i d'aquest escepticisme imperant 'la democràcia' amb els seus representats al capdavant, ha volgut guanyar un terreny perdut, el de la confiança. Per això, fruit d'una demanda social cada vegada més àmplia, s'han estructurat mesures que comporten una regeneració democràtica i que n'augmenten la seva qualitat. I assistim al naixement de la transparència, que segons algunes persones salvarà i redreçarà la situació d'una col·lectivitat desencisada i reticent amb els valors democràtics, mentre que d'altres persones, fins i tot trobant-la una eina imprescindible, alerten d'un cert perill de manipulació des de les instàncies polítiques i administratives.

D'aquesta manera guanyarem transparència en detriment de la confiança i la credulitat. *«L'exigència de transparència es manifesta precisament quan ja no hi ha cap confiança. (...) La societat de la transparència és una societat de la desconfiança i de la sospita, que, a causa de la desaparició de la confiança, es basa en el control. La potent exigència de transparència indica precisament que el fonament moral de la societat s'ha afeblit, que els valors morals, com ara l'honradesa o la lleialtat, perden cada vegada més la seva significació»* (HAN, 2015, 83). I també s'ha esvaït, ara, la possibilitat que el ciutadà pugui prescindir de la transparència. No recuperarem l'optimisme fins a veure un canvi de paradigma en el tarannà de les institucions polítiques i administratives. Ens cal, doncs, ara, aquest control mitjançant la transparència i també un bon govern, principis ètics i bones pràctiques tant en l'àmbit polític com en l'administratiu perquè es garanteixi el retiment de comptes i que el funcionament de les administracions sigui transparent, de qualitat i d'equitat.

Malgrat que se'ns convida amb entusiasme a veure les excel·lències de la transparència, no deixem de tenir a la pensa un refrany prou suggeridor en aquesta mena de situacions: gat escaldat de l'aigua tèbia en fuig. Per tant, hi ha qui considera que rere de tot plegat no deixa de percebre's una voluntat d'apaivagar la població amb una obertura de cara a la galeria que pot arribar a ser estèril segons com es dugui a terme. S'hauria de seguir la lletra de la llei i assolir els seus objectius més elevats, és a dir, aconseguir que la majoria de la ciutadania participi en els assumptes col·lectius i públics i en tingui el control.

En tot cas, l'actualitat ens demana polítiques de bon govern i models institucionals que ens facin recuperar la confiança en els nostres governs. Això vol dir disposar d'estratègies holístiques, en què la transparència es connecti amb la rendició de comptes i aquesta, alhora, amb més i millor participació ciutadana i que de la participació en resulti un control

ciutadà més gran i de més exigència cívica envers la comunitat i els nostres representants (VILLORIA i CRUZ-RUBIO, 2015, 87-88)³ per poder finalment assolir la confiança.

A Catalunya disposem, des del desembre de 2014, d'una llei de transparència. Aquesta norma, no obstant, deixa molts temes sense detallar i, al meu parer, alguns dels seus preceptes són confusos.⁴

1.1 Antecedents legislatius

Els països escandinaus, de llarga tradició democràtica, han estat els líders d'aquesta nova tendència que ha donat impuls a la regulació de nous drets, que s'han anat adoptant també a nombrosos països en diverses etapes.⁵

Les institucions europees es van afegir al canvi per fer front a una opinió pública especialment crítica amb l'obscurantisme, la corrupció i el dèficit democràtic (GUICHOT, 2014, 19). La Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (2000), que va assolir caràcter jurídic vinculant amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, recull expressament en el seu articulat el dret dels ciutadans a una bona administració i el dret d'accés als documents.⁶ S'hi afegeix també el Reglament (CE) núm.1049/2001 del Parlament Europeu i

³ Personalment lloco aquesta visió optimista dels autors sobre aquesta matèria, de la qual participo en un tant per cent petit. Més aviat crec que s'hauria de ser molt contundent pel que fa al bon govern i la bona administració i gairebé començar des de zero. Tenim la rèmora d'una administració franquista que a través dels anys (des de la transició fins ara) no s'ha sabut, ni s'ha volgut, canviar i que ha continuat amb unes estructures i una organització administrativa molt similars en comptes de trencar motllos i atrevir-se a instaurar-ne una de més moderna i diferent, amb els ulls posats en models més avançats. S'hagués pogut fer i no es va fer. Em sembla una mica ingenu pensar que això, avui dia, és al nostre abast tan sols amb l'adveniment de la llei de transparència.

⁴ En general no està massa ben redactada. El legislador sembla que tingui pressa en algunes matèries i no s'hi entreté per precisar-ne detalls (segurament creu que una reglamentació posterior ja ho farà), i d'altra banda és poc curiosa en no contradir altres lleis bàsiques (per exemple, la comptabilització del termini per resoldre art. 33 LTC que contradia l'art. 21 LPACAP o que el silenci administratiu sigui estimatori a l'LTC i desestimatori a l'LTE).

⁵ Els països escandinaus i els EUA van ser els primers a regular la transparència i el dret d'accés. Van seguir els països llatins i de l'Europa occidental (entre 1970 i 1999) i finalment la resta de països d'Europa occidental, els països de l'òrbita de l'antiga Unió Soviètica i la resta de continents (de final del s. XX a la primera dècada del s. XXI).

⁶ Art.42 «Tot ciutadà de la Unió i tota persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, òrgans i organismes de la Unió, sigui quin sigui el seu suport».

del Consell, de 30 de maig de 2011, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió.

Un altre text legal decisiu ha estat el Conveni 205 del Consell d'Europa de 2009, sobre l'accés als documents públics, el qual l'estat espanyol fa servir de referència en l'elaboració de les lleis de transparència, però encara no l'ha ratificat formalment.⁷ Ho podia haver fet un cop va aprovar, el desembre de 2013, l'LTE. El motiu es pot deduir: mentre no el ratifiqui les seves normes no són vinculants.

En aquest marc i gràcies al moviment de regeneració ens arriben també a casa nostra les legislacions sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, amb força retard, tot sigui dit. A l'estat espanyol s'aprova la Llei 19/2013, de 9 de desembre de 2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (a partir d'ara LTE), que té un caràcter bàsic, i a Catalunya la Llei 19/2014, de 29 de desembre de 2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (a partir d'ara LTC).⁸

En l'àmbit estatal, a més, s'ha aprovat en els darrers anys un seguit de normatives relacionades, ja sigui de forma directa o indirecta, amb la transparència i l'accés a la informació: la Llei 11/2007 d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, la Llei 37/2007 sobre la reutilització de la informació del sector públic, la Llei 39/2015 de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP); i també, en l'àmbit autonòmic, la Llei 10/2001 d'arxius i gestió de documents (LAGD), modificada per la Llei 20/2015 per adequar-la a l'LTC; la Llei 26/2010 de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i la Llei 29/2010 de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic.

Cal fer menció també que actualment el Parlament de Catalunya està tramitant una Proposició de Llei de protecció dels denunciants i altres mesures de lluita contra la corrupció i també a l'estat espanyol s'ha presentat al Congrés la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes.

Tot aquest entreteixit normatiu, juntament amb l'LTC, hauria d'estimular un canvi radical en la manera de fer de la nostra administració, incrementar-ne les bones relacions amb la ciutadania i facilitar la màxima participació i implicació dels ciutadans i alhora esdevenir una

⁷ Cal la ratificació de deu països membres del Consell d'Europa perquè el Conveni 205 entri en vigor, (actualment l'han ratificat nou: Bòsnia i Hercegovina, Estònia, Finlàndia, Hongria, Lituània, Montenegro, Noruega, Moldàvia i Suècia) i, per tant, només falta una ratificació.

⁸ No cal dir que pràcticament totes les comunitats autònomes disposen de legislacions de transparència, algunes aprovades, fins i tot, abans que la llei estatal.

administració més eficient i més eficaç, al servei de la col·lectivitat i capaç de prevenir el risc de corrupció.⁹

1.2 Tema i abast del treball

Ara fa dos anys que es va aprovar l'LTC i en aquest marge de temps les administracions públiques s'han hagut d'espavilar molt per poder aplicar els seus preceptes pel que fa a la transparència i l'accés a la informació. L'LTC ha canviat formalment i conceptualment la forma d'accedir a la documentació pública que fins llavors es regia per la Llei 30/1992 de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (LRJPAC) i la Llei 10/2001 d'arxius i documents.

M'ha semblat interessant entrar en aquesta matèria, examinar-ne la seva execució i descobrir-ne quins són els entrebancs amb què es troben els ciutadans per assolir el seu dret a saber, però també les dificultats dels arxivers, gestors documentals i responsables administratius que intervenen a l'hora de facilitar aquest accés a la informació pública. Tot i que el temps transcorregut no és suficient per poder-ne fer un estudi valoratiu amb totes les dades a la mà, l'avaluació d'un procés incipient té la gràcia de mostrar-nos les imperfeccions i obstacles, les conductes i circumstàncies, de vegades aparentment insignificants, que es donen només al principi i que poden informar d'un estat de la qüestió *avant la lettre* i donar-nos una visió de cap a on va la nau i en quins esculls s'encalla i cap a on s'ha d'empènyer per enfilars-la a bon rumb.

En aquest treball sobre la transparència em centraré concretament en el vessant del dret d'accés a la informació pública. Em proposo, doncs, detectar-ne les casuístiques, les problemàtiques i els conflictes pel què fa a aquest dret i al seu exercici; les possibles interferències o dificultats per a l'efectivitat del dret d'accés (inadmissió, límits, silenci administratiu, etc.); les contradiccions entre altres lleis bàsiques; etcètera.

Em proposo, també, fer una anàlisi crítica sobre les circumstàncies que hi vagi trobant, posant-me tant com pugui al lloc del ciutadà, que desconeix el procediment, el llenguatge, la normativa, etc., però també amb una visió d'arxiver, principiant si més no.

⁹ Prevenir vol dir que cal acceptar que el risc és possible, que cal actuar per reduir la probabilitat que passi (gestió preventiva) i que cal planificar què farem si s'arriba a produir, per reduir la gravetat de les conseqüències (gestió contingent). (BAENA GARCÍA, 2015, 218)

1.3 Fonts de recerca

En primer lloc, he acudit a l'articulat de l'**LTC** i, en menor mesura, a l'**LTE** per provar de posar de relleu aquells aspectes en què no és prou clara, es queda curta o es contradiu, i alhora fer-ne una lectura acurada per puntualitzar conceptes.

He disposat de la **Memòria de 2015 de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública** (en endavant GAIP), que avalua tot just un semestre de la seva activitat (des de la seva constitució fins al final de l'exercici). M'ha servit de guia tothora. He accedit també, a darrere hora, de la **Memòria de 2016 de la GAIP** que m'ha ajudat a corroborar les dades que havia anat trobant per mi mateixa al llarg de la meva investigació, així com també per poder-ne afegir de noves, a les quals no hi havia pogut arribar amb els mitjans de què disposava.

També he tingut en compte l'**Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, de juliol de 2016**, elaborat pel Síndic de Greuges en compliment de l'art. 93.1 de l'LTC. Aquest informe avalua tan sols el primer trimestre de l'any 2016 coincidint amb l'entrada en vigor completa de la Llei. Com assenyala el Síndic, el curt termini avaluat (manca de període de carència per iniciar l'avaluació), com d'altres condicionants (manca d'experiència del Síndic en l'avaluació *ex post* d'una norma legal, recursos limitats, manca de desplegament reglamentari i antecedents normatius, etc.) *«limiten la lectura dels resultats i fan que calgui relativitzar les dades obtingudes»*, però *«són el reflex de la realitat que s'ha pogut copsar en un moment determinat»* i per tant tenen un valor informatiu i comparatiu per a avaluacions futures. (SÍNDIC, 2016, 8). Per fer aquest informe, es va encomanar a la Fundació Pi i Sunyer la tasca d'avaluació del compliment de les obligacions en publicitat activa. L'estudi sobre la resta d'obligacions va ser encarregat als professionals Manuel Villoria, Agustí Cerrillo i Juli Ponce, els quals van obtenir les dades mitjançant l'elaboració de qüestionaris i tests del ciutadà ocult per fer-ne l'anàlisi i l'explotació dels resultats.

Finalment, la font principal per al meu estudi és la documentació generada per la GAIP:

Les resolucions de 2015 i les de 2016, que són la matèria primera per fer un compendi d'aquelles dificultats i factors que generen conflictes en diversos camps, concretament en aquells temes relacionats amb l'arxivística i la gestió documental. No tindrè en compte aquelles reclamacions que s'han resolt mitjançant mediació.

Els dictàmens de 2016 i l'informe de 2016, són respostes a preguntes formulades per administracions sobre diverses qüestions o diversos supòsits recurrents de l'accés a la informació. El que s'hi diu s'ha de tenir en compte.

2 Transparència

La publicitat activa (transparència activa) juntament amb el dret d'accés a la informació pública (transparència passiva), són l'eix vertebrador de la transparència entesa com a principi fonamental.

D'una banda, la publicitat activa fa referència al deure que tenen les administracions i altres subjectes obligats (art. 3 LTC) de publicar determinada informació pública (especificada en els art. 8-15 LTC) en els seus portals de transparència per tal que els ciutadans puguin consultar-la lliurement sense haver de fer cap pas previ, tret d'entrar al web de cada entitat.

Les administracions públiques (subjectes obligats) han de garantir la transparència mitjançant un sistema integral d'informació i coneixement, fonamentat en el Portal de Transparència com a instrument bàsic, el qual és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat que també integra la informació de les administracions locals. (art. 5 LTC). En aquest sentit és important la tasca que el Consorci d'Administració Oberta de Catalunya (en endavant Consorci AOC) ha dut a terme en la creació d'un model homogeni de portal de transparència que va posar a disposició de totes les administracions públiques locals. Aquest model consta de 5 àrees: 1. Informació institucional i organitzativa; 2. Gestió econòmica; 3. Acció de govern i normativa; 4. Contractes, convenis i subvencions; 5. Catàleg de serveis i tràmits. Això ha donat com a resultat que el 92 % dels ajuntaments de Catalunya disposin d'aquest portal (cosa que no vol pas dir que tots tinguin tota la informació penjada), mentre que el 6% tenen un portal propi i tan sols un 1,4% no en té cap.¹⁰

La informació s'ha de difondre de forma veraç i objectiva per tal que es pugui conèixer i controlar l'actuació i el funcionament de l'administració pública. A més, s'ha d'actualitzar permanentment i oferir-la de manera organitzada per permetre una accessibilitat fàcil i una consulta àgil i ràpida mitjançant instruments de cerca eficaços. També ha de ser una informació comprensible, interoperable i ordenada perquè sigui fàcil i intuïtiu trobar el que es cerca. *«Aquesta ordenació s'ha de fer, com a mínim, amb criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental, si se'n disposa, i incorporant-hi índexs o guies de consulta»* (art. 5 i 6 LTC). Si l'administració té l'obligació de fer accessible la seva informació i documentació, això vol dir que l'ha de tenir ben organitzada i localitzable, i per tant, ningú millor que els arxivers té la capacitat per preparar-la convenientment (PÉREZ i RUIZ, 2016).

Perquè la transparència i l'accés a la informació s'implanti de manera efectiva, cal primer que tot que *«hi hagi un sistema d'arxius i d'emmagatzematge de decisions eficaç perquè, en*

¹⁰ Al capítol 5 es pot veure l'estadística sobre algunes dades de diversos ens, entre els qual el Consorci AOC.

cas contrari, ni amb bona voluntat no es podrà donar la informació exigida» (VILLORIA i CRUZ-RUBIO, 2017, 77). I com diuen els mateixos autors en segon lloc, cal també «*una simplificació de les normes i procediments*». Això vol dir dissenyar processos administratius és a dir, millorar els tràmits i el passos que l'administració fa en la presa de decisions. I en aquest punt, justament, la participació del arxivers és decisiva. Una estructura de classificació documental basada en funcions i activitats permet que les peticions de transparència i accés es puguin vehicular a través de la mateixa estructura i alhora proporciona al ciutadà un coneixement, ràpid i entenedor, del tipus de documentació a la qual pot accedir. (PÉREZ i RUIZ, 2016).

És fonamental que dins dels portals de transparència l'arxiu hi aparegui de forma diferenciada i en un lloc prou visible, per tal que es pugui accedir fàcilment i ràpida al Quadre de classificació, al Quadre de conservació, al Quadre de fons, al Registre d'eliminació de documents, etc. informacions, com he dit, totes ells substancials a l'hora de moure's en l'àmbit de la transparència i l'accés.¹¹

D'altra banda, el dret d'accés a la informació pública complementa el deure de publicitat activa. L'actitud dels poders públics a l'hora d'aportar dades a la ciutadania és el que marca la diferència entre publicitat activa i el dret d'accés a la informació. En la publicitat activa l'administració posa la informació a l'abast dels ciutadans, de manera proactiva, sense esperar que aquests la demanin i ho fa a través de portals o pàgines web. En el dret d'accés, en canvi, l'administració, de manera reactiva, respon a les demandes de documents que els ciutadans li fan. (VILLORIA, 2014, 9).

3 El dret d'accés a la informació pública

L'accés a la informació pública es garanteix a tothom que el sol·licita. Aquest dret permet que qualsevol persona major de setze anys pugui sol·licitar i obtenir de les administracions públiques i altres entitats obligades qualsevol tipus d'informació pública. Només es pot denegar o restringir per causes expressament establertes per les lleis.

¹¹ El model de portal de transparència del Consoci AOC inclou dins de l'àrea 3. *Acció de govern i normativa*, l'apartat *Gestió documental i arxiu*, on els ajuntaments haurien de penjar-hi els documents citats entre altres. Dos exemples: l'Ajuntament de Figueres: <<https://www.seu-e.cat/web/figueres/govern-obert-i-transparencia/accio-de-govern-i-normativa/gestio-documental-i-arxiu>>; l'Ajuntament de Cassà de la Selva: <<https://www.seu-e.cat/documents/28598/0/2016+quadreclassificacioarxiu.pdf/1a4bea3e-8bde-4e24-9994-cee4e6e8ef42>>. En general els portals dels ajuntaments que tenen portal propi s'accedeix a la informació de forma més embolicada i l'arxiu i la gestió documental sovint apareixen en un segon o tercer terme.

Per exercir aquest dret, cal seguir un procediment (art. 26-37 LTC), que té unes limitacions estipulades (art. 20-25) i que disposa d'unes garanties específiques per assolir-lo (art. 39 al 44 i del 76 al 90).

El dret d'accés a la informació pública el recull la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea (en endavant CDFUE), a l'article 42 «*dret d'accés als documents de les institucions de la UE*» i també a l'article 41 «*dret de tota persona a accedir a l'expedient que li afecti*». A l'estat espanyol, en canvi, no se l'ha considerat un dret fonamental i per aquest motiu l'LTE es una llei ordinària de caràcter bàsic, no pas orgànica, i s'ha pogut regular mitjançant lleis autonòmiques. El fet que no sigui considerat un dret fonamental té una conseqüència important per al ciutadà que se'l priva de les garanties que s'estableixen per als drets fonamentals (art. 53 CE) com són la vinculació directa del dret a tots els poders públics, la reserva de llei, etc. i que no permet que, davant la violació d'aquest dret, es pugui reclamar per mitjans preferents i sumaris (art. 53.2 CE) o a través d'empara constitucional. (HERNÁNDEZ RAMOS, 2016, 145). Hi ha hagut moltes veus crítiques sobre aquest extrem i molts autors s'hi ha pronunciat a favor de reconèixer-lo i consideren que més tard o més d'hora ho acabarà sent.¹²

3.1 Sol·licitud

La sol·licitud d'informació pública és el mitjà a través del qual una persona demana la informació pública que li interessa a l'administració que la té.

Aquesta sol·licitud ha de complir uns requisits i fer-hi constar qui ho demana, què demana, com i on vol rebre la informació. El per què no cal; no és imprescindible.¹³

Els requisits de la sol·licitud (art. 26 LTC) s'han de fer per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de:

- a) identitat del sol·licitant¹⁴ (Qui)
- b) la informació precisa a la qual es vol tenir accés (Què)
- c) el format en què es prefereix tenir la informació (Com)

¹² Hi ha dos camins perquè esdevingui un dret fonamental: la reforma de la CE o que el Tribunal Constitucional interpreti que algun dels drets fonamentals reconeguts a la CE duu implícit el dret d'accés. Els articles 10.2, 23.1 i/o 20.1.d CE són els que podrien facilitar aquesta possibilitat, que, per molts, és la més factible. (HERNÁNDEZ RAMOS, 2016, 146 i 153).

¹³ És obvi que, si en allò que es demana concorre algun límit ponderable, sempre es millor exposar-ne els motius de per què es vol aquella informació i, per tant, es puguin tenir en compte en la ponderació.

¹⁴ Aquest requisit suposa que en el nostre ordenament jurídic no tenen cabuda les sol·licitud anònimes a diferència del Conveni 205 del Consell d'Europa (2009) que les permet (si és possible).

d) adreça de contacte (millor electrònica) per a les comunicacions entre el sol·licitant i l'administració.

La sol·licitud s'ha d'adreçar a qui tingui la informació, sigui perquè l'hagi elaborada o perquè l'hagi rebuda. Pot demanar la informació qualsevol persona física o jurídica, pública o privada.¹⁵ Es pot presentar la sol·licitud a través d'un formulari que les administracions han de posar a disposició, obligatòriament, dins dels seus portals de transparència o pàgines web. En aquest formulari hi ha d'haver tots els apartats de les dades obligatòries i un apartat perquè de forma voluntària s'hi puguin afegir els motius de la sol·licitud.

Quan una persona sol·licita accedir a informació pública, es pot trobar amb diverses respostes:

1. que no li admetin la sol·licitud: a) motivadament (causes determinades d'inadmissió art. 29 LTC); o b) sense motivar;
2. que derivin la sol·licitud (art. 30 LTC) perquè la informació la té un altra entitat pública que pertany o no a la mateixa administració;
3. que li lliurin totalment el que ha demanat: a) mitjançant notificació (resolució); o b) mitjançant comunicació;
4. que li lliurin parcialment la informació perquè una part d'aquesta estigui sotmesa a alguna limitació legal o perquè l'administració no li ha brindat la totalitat de la informació per alguna altra circumstància; també s'hi poden donar dues situacions: a) que la part denegada s'hagi motivat; o b) que no s'hagi motivat;
5. que li lliurin en un format diferent al demanat: a) motivadament; o b) sense motivar-ho;
6. que estimin la sol·licitud, però no li lliurin la informació;
7. que li deneguin amb una resolució: a) motivadament; o b) sense motivar;
8. que no li contestin dins del termini: a) silenci administratiu positiu; o b) silenci administratiu negatiu perquè hi concorren límits o perquè així ho ha previst una llei;
9. que li contestin que la informació ja està publicada al Portal de Transparència: a) se'l remet al portal; o b) se li facilita la informació igualment.

És evident que són moltes casuístiques i no són exhaustives, em deixo encara algunes possibilitats fruit de la combinació d'aquestes. A dreta llei, es podria dir, que les premisses 1a, 2, 3, 4a, 5a, 7a i 9b són les úniques que s'haurien de donar. La resta d'opcions no s'haurien de produir ja que la llei diu que sempre:

- a. s'han de motivar les inadmissions (art. 29.3);
- b. s'han de motivar les resolucions: si es desestima total o parcialment l'accés, si s'estima malgrat l'oposició de tercers i si s'estableix l'accés en un format diferent al demanat.

¹⁵ És a dir, també una administració pública pot demanar informació a una altra administració pública.

(art. 34.4); encara més, desestimar sense motivació les sol·licituds d'accés està tipificat a l'LTC com a infracció greu (art. 78.2.d);

- c. s'ha de resoldre per escrit i s'ha de notificar al sol·licitant dins del termini previst (art. 33.1): la resolució només pot ser substituïda per una comunicació quan s'estimi l'accés i no hi hagi oposició de tercers o bé, sense cap més tràmit, quan es facilitin les dades directament (art. 34.8);
- d. s'ha de donar la informació en el format demanat (art. 36.1), però l'administració pot donar-la en un format diferent motivadament d'acord amb el supòsits que determina la llei (art. 36.2).

El silenci administratiu lògicament també hi és contemplat perquè s'ha de saber què cal fer quan passa allò que la llei diu, específicament, que no ha de passar quan l'administració no respon (dins del termini màxim). Aquí només apunto el fet que l'LTC estableix que «*no resoldre les sol·licituds d'accés de forma expressa i motivada*» és una infracció greu (art. 78.2.i).¹⁶ Més endavant, parlaré més específicament del silenci administratiu.¹⁷

3.2 Causes d'inadmissió

La llei estatal descriu cinc causes d'inadmissió (art. 18 LTE), mentre que la llei catalana en descriu tres (art. 29 LTC).

LTE art. 18	LTC art. 29
a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general.	c) Si la informació que demanen és en fase d'elaboració i s'ha de fer pública, d'acord amb les obligacions de transparència del títol II, dins el termini de tres mesos .
b) Referidas a información que tingui caràcter auxiliar o de suport com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives.	a) Si demanen notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic.
c) Relatives a informació per a la divulgació de la	b) Si per a obtenir la informació que demanen cal

¹⁶ No entenc per què la normativa diu que s'ha de resoldre expressament i, tanmateix, les administracions no ho fan. Parlem de l'administració pública, que no és ningú en concret i que ha d'actuar amb objectivitat. Jo em pregunto si són els propis treballadors públics els qui la incompleixen o bé els alts càrrecs com a màxims responsables i si ho fan perquè sí, per mandra o per irresponsabilitat. Ho fan esperonats pels polítics que els comanden? I aquest comportament no és digne de sanció? Penso que ho és tant com, posem per cas, aparcar en una zona blava sense pagar i haver de pagar la multa corresponent tant si com no (aquí sí que l'administració resol expressament i no li passa per alt!). L'LTC preveu un seguit de sancions per a les infraccions que es cometin dins del seu context: la del silenci administratiu aniria des de la suspensió de l'exercici de l'alt càrrec (sempre que no sigui electe, ves per on!) fins a una multa d'entre 600 a 6.000 euros. Això ho preveu la llei, però de moment no s'ha aplicat.

¹⁷ Vegeu capítol 8

qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració.	una tasca complexa d'elaboració o reelaboració. En aquest cas, es pot donar la informació de manera desglossada, amb l'audiència prèvia del sol·licitant.
d) Adreçades a un òrgan que no disposi de la informació quan es desconeixi el competent.	NO HI ÉS
e) Que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei.	NO HI ÉS

Taula 1. Comparativa causes d'inadmissió (art. 18 LTE i art. 29 LTC) (Font: pròpia)

La llei catalana aclareix que tampoc s'admetran les sol·licituds que *consisteixin en consultes jurídiques i peticions informes jurídics o dictàmens* (art. 29.2) ja que no són informació pública definida a l'art. 2a.

3.3 Límits al dret d'accés¹⁸

Són les causes taxades les que segons la llei poden justificar la denegació de l'accés o un accés parcial de la informació demanada que se n'exclouï la part afectada. Es tracta de límits vinculats a drets o interessos públics o privats que poden entrar en conflicte amb el dret d'accés. Aquest seria el cas del dret fonamental a la protecció de dades personals, la seguretat pública, la investigació o sanció d'infraccions penals, administratives o disciplinàries, el secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial, els drets dels menors d'edat, etc.¹⁹

Dels límits cal saber que l'LTC en diu:

- que només els límits establerts per la llei poden denegar o restringir l'accés a la informació;
- que s'han d'interpretar sempre restrictivament en benefici del dret d'accés (art. 20.2);
- que no es poden ampliar per analogia, és a dir, no es pot invocar un límit per un cas semblant (art. 20.2);
- que l'administració ha de justificar, cas per cas, quin límit aplica i raonar en què fonamenta la seva aplicació; no disposa de potestat discrecional per fer-ho (art. 20.3);
- que s'han d'aplicar amb el principi d'igualtat i de forma no arbitrària (art. 20.4);
- que han de ser proporcionals amb l'objecte i la finalitat a protegir, cosa que vol dir que cal atendre les circumstàncies de cada cas concret a l'aplicar-los, sobretot si es dóna un l'interès públic o privat superior (art 22.1);

¹⁸ Art.14 LTE i art. 21.1 LTC

¹⁹ Aquest límits s'aborden més endavant al capítol 8

- que són temporals si ho estableix la llei que els regula i es mantenen mentre hi hagi les raons que els justifiquen (art. 22.2).²⁰

L'aplicació dels límits, doncs, s'ha de justificar i ha de ser proporcionada ateses les circumstàncies de cada cas i es tindrà en compte de forma especial l'existència d'un interès públic o privat superior, per la qual cosa es fa, primer, un *test del dany*, que avalui el dret protegit pel límit i l'interès públic de la divulgació, i que justifiqui i raoni suficientment que l'accés pot generar un perjudici efectiu pel dret o interès en qüestió. En segon lloc es pondera aquest perjudici entre l'interès públic o privat superior i, en tercer lloc, s'aplica el principi de proporcionalitat i es dóna accés a tota la informació que no estigui afectada pel límit (accés parcial). En el cas de les dades personals l'accés parcial es pot articular a través d'un procediment d'anonimització.

Per tant, només el fet que hi hagi límits legals no és suficient per denegar-lo. Cal a més acreditar que la informació perjudica els drets o interessos protegits, i no tan sols que els afecta.²¹

3.3.1 El límit de les dades personals

L'LTC dedica també alguns articles a les dades personals ja que tenen una especial incidència a l'hora d'aplicar el dret d'accés a la informació.

El dret a la protecció de les dades personals és regulat per la Llei 15/1999 de protecció de dades de caràcter personal (LOPD en endavant)²² és un dret fonamental (art. 18.4 CE-STE 292/2000) que sovint entra en conflicte amb el dret d'accés a la informació.²³

²⁰ L'LTC no especifica quines són aquestes limitacions temporals. Hem de recórrer a la LAGD (art.36). Reclamació 69/2016 GAIP.

²¹ Aquest punt es planteja constantment a les resolucions de la GAIP perquè les administracions majoritàriament invoquen el dret però no arriben a fer correctament la ponderació i no solen acreditar el perjudici de forma fefaent.

²² Fa poc més d'un any que s'ha aprovat el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i la lliure circulació d'aquestes dades (en endavant RGPD). Abans de la seva entrada en vigor, el 28 de maig de 2018, l'estat espanyol s'ha d'adaptar a la nova regulació comunitària, per la qual cosa està tramitant l'Avantprojecte de la nova Llei Orgànica de Protecció de Dades de Caràcter Personal, que substituirà la LOPD actual.

²³ El RGPD consolida la importància d'aquest dret fonamental, malgrat que no és absolut, ja que pot cedir en favor de l'accés (art. 86 RGPD), «*les dades personals dels documents oficials en possessió d'una autoritat pública [...] poden ser comunicades per la realització d'una missió d'interès públic [...] a fi de conciliar el dret d'accés públic amb el dret de protecció de dades personals*».

Són dades personals qualsevol informació referent a persones físiques identificades o identificables (art. 3.a LOPD) com ara nom i cognoms, adreça postal i electrònica, fotografia, dades de salut, dades econòmiques, etcètera.

Es poden deduir dels articles de l'LTC tres categories de dades personals vinculades als límits, que impliquen una major o menor intensitat de restricció:

Dades personals especialment protegides (art. 23 LTC), que són les que relaciona l'LOPD amb aquesta mateixa denominació a l'art.7:

- ideologia, afiliació sindical, religió, creences (art. 7.2 LOPD);
- origen racial, salut i vida sexual (art. 7.3 LOPD);
- infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor (art. 7.5 LOPD).

En aquest cas (màxima intensitat) es denegarà l'accés a la informació que les contingui tret que l'afectat no hi consenti expressament per escrit, cosa que el sol·licitant haurà d'acreditar.

Dades personals vinculades a les administracions públiques (art. 24.1 LTC): són dades merament identificatives directament relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'administració. En aquest cas (intensitat mínima) prevaldrà l'accés amb caràcter general (tret d'algun cas excepcional en què hagi de prevaler la protecció de dades personals o algun altre dret constitucionalment protegit).

Dades personals (art. 24.2): tota la resta de dades que no estiguin incloses en l'art. 23 ni en el 24.1 LTC. Aquestes són dades a les quals es pot donar accés si ho determina prèviament una ponderació raonada entre l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades.

La ponderació (art. 24.2 LTC) sobre l'accés a la informació que contingui dades personals ha de tenir en compte els aspectes següents entre d'altres:

1. el temps transcorregut;
2. la finalitat i les garanties de l'accés;
3. les dades dels menors d'edat;
4. el fet que puguin afectar la seguretat de les persones.

Els altres criteris a considerar podrien ser: dades que l'afectat ha fet manifestament públiques (art. 15.1 LTE); dades que foren molt útils per fiscalitzar l'actuació de les administracions (finalitat de la transparència); dades d'empresaris individuals (art. 2.3 RLOPD) o dades merament identificatives o de contacte dels representants de persones jurídiques (art. 2.2 RLOPD), etc.

En general, pel que fa a la finalitat de la transparència, és destacable la informació que permet l'escrutini de l'acció dels governants, com ara la que dona a conèixer com es prenen les decisions, com es fan servir els diners públics, quins són els criteris generals d'actuació, entre d'altres fets.

3.4 Garanties del dret d'accés: reclamacions i/o recursos, i règim sancionador

El sol·licitant sempre pot fer ús dels mecanismes de garantia que li ofereix l'LTC per reclamar o recórrer les decisions de l'administració, quan aquesta:

1. no admet la sol·licitud;
2. denega la sol·licitud;
3. no en dona resposta expressa dins del termini màxim (silenci administratiu);
4. no lliura la informació demanada malgrat haver estimat la sol·licitud.

Aquestes garanties són, principalment, les següents (art. 38 al 44 LTC):

- el recurs potestatiu de reposició:²⁴ es reclama davant del mateix òrgan que ha resolt;
- el recurs contenciós administratiu: es reclama davant dels jutjats i tribunals contenciosos administratius que són els que s'ocupen de fiscalitzar i controlar l'actuació de les administracions públiques subjecte a dret administratiu, és a dir, l'actuació regulada per les lleis;
- la reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP): es reclama a un òrgan específic i independent establert per la llei de transparència (art. 38 a 44 LTC) com a garantia del dret d'accés;

El sol·licitant també pot presentar:

- una queixa al Síndic de Greuges o a l'Oficina Antifrau de Catalunya sens perjudici dels recursos i de les reclamacions que s'hi puguin interposar. Aquests dos òrgans *«han de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per la llei d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes»* (art. 75 LTC).
- una denúncia que iniciï un procediment sancionador. Efectivament, els art. 76 al 90 de l'LTC preveuen un sistema sancionador que també actua com a mecanisme de garantia del dret d'accés a la informació.

²⁴ Aquest tipus de recurs és previst per l'LTC art. 38 i no per l'LTE. Al meu parer, és una mica estrany que s'estableixi aquest recurs ja que el mateix òrgan acostuma a pronunciar-se en el mateix sentit i, per tant, finalment només s'aconsegueix haver de reclamar al contenciós o a la GAIP amb una demora de temps considerable.

4 La Comissió de Garantia del Dret d'Accés (GAIP)²⁵

La GAIP és, doncs, un òrgan col·legiat independent que tutela i garanteix el dret d'accés a la informació a Catalunya. Qualsevol persona hi pot reclamar si una administració catalana li denega l'accés sol·licitat, totalment o parcialment, no li lliura la informació o no li contesta; i també ho pot fer qualsevol persona afectada perquè l'administració ha lliurat informació indegudament a un sol·licitant.

La GAIP no té personalitat jurídica pròpia, però és independent orgànicament i funcional, i no pot rebre instruccions jeràrquiques de cap mena. Ambdues coses, l'organització i el funcionament, s'estableixen a través del Reglament de la GAIP, en fase d'aprovació²⁶ (art. 41.2 LTC). Mentrestant, es regeix per unes normes internes.²⁷

Els seus membres, entre tres i cinc, són designats per una majoria de tres cinquenes parts del Parlament de Catalunya.

4.1 Constitució de la GAIP

La GAIP es va constituir envoltada de polèmica pel que fa a la seva composició i designació (l'art. 40 LTC). En l'art. 40.3 es disposa literalment que *«els membres de la Comissió han d'ésser juristes especialistes en dret públic i tècnics en matèria d'arxius o gestió documental, elegits entre experts de competència i prestigi reconeguts i amb més de deu anys d'experiència professional»*.

La polèmica que es generà fou entorn d'aquest precepte i de la conjunció «i», que va ser introduïda en el text definitiu de la llei mitjançant una esmena proposada per l'Associació d'Arxivers i Gestors Documentals (AAC-GD).²⁸ El canvi de la «o» per la «i», tot i representar un reconeixement a la professió i als professionals que fins llavors s'ocupaven -i s'ocupen encara- de donar accés als documents mitjançant una regulació del dret disseminada en diverses lleis, malauradament va quedar en paper mullat.

²⁵ Acrònim adoptat com a denominació abreujada de la Comissió en sessió del Ple de 9 de juliol 2015.

²⁶ Acord del Govern de la Generalitat, de 31 de maig de 2016, de presentació al Parlament de Catalunya del projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació pública, en fase d'aprovació.

²⁷ Normes internes d'organització i funcionament, aprovades pel Ple de la GAIP el 15 de setembre de 2015, fins que no es promulgui el Reglament.

²⁸ Per comptes de la «o» que tenia el text inicial: *«juristes especialistes en dret públic o tècnics en matèria d'arxius o gestió documental»*.

Finalment, el Parlament va aprovar el nomenament dels membres de la GAIP que actualment són cinc:²⁹ Cap d'ells és arxiver ni gestor documental. Cap d'ells tampoc tenia coneixements d'aquesta matèria en el moment de la seva designació, tal com van reconèixer en la seva compareixença davant el Parlament.³⁰

4.2 Funcions i organització

La GAIP és l'òrgan encarregat de vetllar pel compliment i l'efectivitat del dret d'accés a la informació pública (art. 39-44 LTC). Això vol dir que s'ocupa de resoldre les reclamacions que interposin les persones a qui les administracions públiques catalanes no els ha fet efectiu l'accés a la informació i també les reclamacions de terceres persones que s'hagin vist o es puguin veure afectades per aquest accés (bé perquè s'hagin vulnerat drets de la protecció de dades o altres drets com el de la propietat intel·lectual, el del secret industrial, etc.)

Les decisions de la GAIP sobre les reclamacions es poden adoptar en forma de resolució (el més habitual), que són vinculants per a les administracions públiques catalanes, o mitjançant acord de mediació, si les parts en conflicte ho demanen i ho accepten.

4.3 Procediment ordinari amb resolució

El procediment s'inicia sempre a instància de part mitjançant una reclamació que és un procediment administratiu que revisa i analitza la resposta (o la manca de resposta) que l'administració hagi donat a una sol·licitud d'accés a la informació pública. El requisit previ és, doncs, la presentació d'aquesta sol·licitud d'accés que l'administració, a qui anava adreçada, no ha resolt satisfactòriament; o bé una queixa d'una tercera persona que s'ha vist afectada per la informació lliurada indegudament per l'administració. Les reclamacions són voluntàries i gratuïtes.³¹ Hi ha dos procediments per tramitar la reclamació: l'ordinari i el de mediació.

²⁹ La moció 179/X del Parlament de Catalunya, apartat 2.b, estableix que la GAIP sigui constituïda per cinc membres.

³⁰ És decebedor que justament en la creació d'un òrgan que ha de garantir i vetllar pel compliment del dret d'accés a la informació pública s'hagi produït una irregularitat legal d'aquest calibre i que encara no s'hagi esmenat; d'altra banda, al meu parer, l'AAC-GD tenia el deure envers els seus professionals associats i també envers els ciutadans en general de recórrer de forma efectiva aquest incompliment portant-ho als tribunals; no es van decantar per aquesta opció. Una decisió molt qüestionable.

³¹ Tot i que hi ha d'altres recursos, com ja s'ha dit més amunt, la reclamació a la GAIP és el mitjà més utilitzat perquè és voluntària i gratuïta i s'interposa davant d'un òrgan especialitzat. És un dels mecanismes de garantia més rellevant i efectiu.

4.3.1 Objecte de la reclamació

L'objecte de la reclamació poden ser resolucions expresses o presumptes, comunicacions substitutòries de resolucions (art. 34.8), resolucions de recursos de reposició o el no lliurament de la informació si s'ha reconegut el dret d'accés.

4.3.2 Requisits de la reclamació

La reclamació s'ha d'adreçar a la GAIP per escrit amb les dades identificatives del reclamant i el mitjà de comunicació triat i una adreça per rebre les notificacions; una còpia de la sol·licitud d'accés objecte de la reclamació (amb data i número de registre) i una còpia de la resolució, si n'hi ha; la raó de la reclamació i, si es vol, el motiu de l'accés; la sol·licitud de la mediació, si s'escau; el lloc, la data i la signatura del reclamant. La reclamació es pot presentar:

- electrònicament a través del formulari (al web de la GAIP o als Portals de Transparència de Catalunya);
- presencialment, a través d'un formulari, escrit o imprès, al registre de la GAIP o registres previstos per la normativa (LPCAP);
- mitjançant tramesa per correu postal certificat (modalitat correu administratiu).

4.3.3 Terminis per fer la reclamació

El termini per interposar la reclamació és d'un mes a comptar des de:

- l'endemà de la notificació de la resolució o comunicació, si és el cas, contra la qual es reclama.
- si s'ha produït silenci administratiu, un mes des del mateix dia en què es produeix el silenci en qüestió; val a dir, tanmateix, que s'aplica una doctrina pacífica i consolidada del Tribunal Constitucional,³² la qual resol que el termini per impugnar un silenci administratiu no caduca, de manera que es podria reclamar *sine die* mentre no es notifiqués en una resolució expressa;³³
- el venciment del termini (30 dies)³⁴ que té l'administració per lliurar efectivament la informació d'una sol·licitud estimada (art. 36.1 LTC).

³² STC 52/2014, de 10 d'abril de 2014.

³³ Aquest criteri també l'ha assumit la GAIP, vegeu Criteris interpretatius sobre la reclamació a la GAIP en cas de silenci administratiu, apartat Criteris 2

³⁴ Aquí hi ha un conflicte amb el termini de l'LTE art. 22.1 que és de 10 dies: «la informació s'ha de lliurar en qualsevol cas en un termini de 10 dies». En aquest sentit, sembla estrany que l'LTC reguli un termini que empitjora les condicions per al ciutadà respecte l'LTE que és bàsica i més favorable. No obstant, la GAIP ha assumit l'LTC tal com és i no discrimina entre els casos favorables i els desfavorables per al ciutadà.

En cas de silenci administratiu positiu (art. 35.3 LTC) el sol·licitant ha de demanar expressament el lliurament efectiu de la informació perquè comenci a computar el termini dels 30 dies (art. 36.1 LTC).³⁵

4.3.4 Registre de les reclamacions

La reclamació s'inscriu al registre de la GAIP el mateix dia que és rebuda fent-hi constar data i hora, número de registre i identitat del reclamant.

Alhora, es fa arribar al reclamant la certificació de la recepció, el nom del responsable de la tramitació, la informació sobre el procediment de mediació si escau i informació sobre les primeres actuacions (2 dies màxim).³⁶

4.3.5 Estudi preliminar i presentació al Ple

Es comprova que la reclamació reuneixi els requisits. Quan no sigui el cas, el responsable de la tramitació demana immediatament al reclamant que completi o esmeni les dades (per fer-ho té 10 dies)³⁷. Si no ho fa dins d'aquest termini esmentat, es considera desistida la reclamació. El termini esmentat es pot ampliar fins a 5 dies més. Després de verificar que la reclamació compleix els requisits, es lliuren les conclusions de l'estudi a la presidència de la GAIP perquè s'admeti a tràmit, o no, a la següent sessió del Ple.

Una reclamació s'admet quan:

- s'hagi presentat dins de termini;
- s'acrediti la legitimació del reclamant;
- l'administració reclamada estigui dins l'àmbit d'aplicació de la GAIP;
- l'objecte de la reclamació sigui algun dels previstos per la llei.

El Ple decideix sobre l'admissibilitat. Si no compleix de forma clara algun dels requisits anteriors, no s'admet la reclamació, es motiva i es notifica la inadmissió al reclamant. En cas de dubte s'opta per l'admissió.

4.3.6 Comunicació i sol·licitud de l'expedient a l'administració reclamada

Un cop admesa la reclamació es tramet una còpia a l'administració reclamada, juntament amb la sol·licitud de procediment de mediació si escau i informació sobre el procediment de mediació si no l'ha sol·licitat el reclamant.

Es demana a l'administració reclamada còpia de la resolució objecte de reclamació, si n'hi ha, còpia completa i ordenada de l'expedient, resposta a la proposta de mediació del

³⁵ Aquest precepte és del tot injust, perquè el reclamant ha d'avisar l'administració que li lliuri la informació, com si ella no ho sabés que havia d'haver resolt o lliurat!.

³⁶ Termini segons les Normes internes d'organització i funcionament de la GAIP.

³⁷ Aquest fet cal declarar-lo expressament i notificar-lo (LPACAP).

reclamant si escau, còpia de l'escrit de derivació a una altra administració si escau i tota la informació i antecedents rellevants.

4.3.7 Aplanament de l'administració

Si l'administració un cop assabentada de la reclamació s'avé a lliurar sense més tràmits la informació demanada i la lliura al reclamant, la GAIP fa una resolució que constati l'aplanament de l'administració, que es pot produir en qualsevol moment del procediment. En aquest cas, l'administració pot lliurar la informació demanada directament al reclamant o bé a través de la GAIP.

L'aplanament s'acaba amb una manifestació del reclamant en la qual digui que la informació lliurada és la que volia i que hi està conforme. En absència d'aquesta conformitat la reclamació segueix el seu curs ordinari.

4.3.8 Terceres persones afectades

Si la GAIP veu que la informació que es lliura pot afectar terceres persones, les ha de localitzar, si pot, i les ha d'informar i donar-los audiència.³⁸ La GAIP no pot lliurar la informació al reclamant mentre hi pugui haver oposició d'aquests tercers. Si s'hi oposen, llavors la reclamació s'ha de tramitar de forma ordinària ja que l'aplanament podria ser contrari a la llei.

Si en la documentació que l'administració hagi enviat a la GAIP hi ha informació que pot afectar drets o interessos de terceres persones, la GAIP, si pot, ha de localitzar-los i els ha de comunicar:

- que s'ha presentat una reclamació i en què pot afectar els seus dret si interessos
- i que tenen dret a formular-hi al·legacions.

Si hi ha un procés de mediació en curs, els tercers llavors han de manifestar si estan d'acord a seguir-lo i qui és la persona que els representarà (5 dies).

4.3.9 Reclamació d'un tercer afectat

Quan la reclamació és interposada per un tercer que es considera perjudicat per l'accés a la informació, es procedeix de la manera següent:

- es comunica a l'administració reclamada que s'abstingui provisionalment de lliurar la informació;
- tant si la reclamació s'admet a tràmit com no, la informació no es lliura fins que no hi hagi una resolució favorable.

³⁸ És un supòsit, perquè l'administració reclamada, a dreta llei, no hauria de lliurar cap documentació que afecti terceres persones sense haver-s'hi comunicat.

4.3.10 Consulta de la informació demanada i informes

Segons la documentació que l'administració reclamada ha tramès, la GAIP pot, encara, demanar-li que li trameti concretament la informació objecte de la reclamació. Llavors:

- l'administració la fa arribar a la GAIP, o bé
- l'administració proposa a la GAIP que la consultin *in situ*, si es dóna el cas que és especialment sensible, cosa que s'ha de justificar.

La GAIP pot demanar els informes que consideri necessaris per resoldre. Quan la denegació de l'accés s'ha fonamentat en la protecció de dades personals, demana un informe preceptiu i no vinculant a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (en endavant APDCAT), que l'ha d'emetre en 15 dies i suspèn el termini que té la GAIP per resoldre. En qualsevol cas, tots els informes es demanen simultàniament.

4.3.11 Accés a l'expedient, al·legacions i preparació de la resolució

Un cop obtinguda la documentació s'ordena l'expedient i es lliura al ponent designat i s'informa a les parts que poden consultar l'expedient i formular-hi al·legacions (5 dies). Si hi ha al·legacions, són lliurades al ponent. En acabat, el ponent lliura la proposta de resolució a la presidència, a la resta de membres i a la secretaria tècnica (10+5 dies) per tal que s'inclogui la proposta de resolució a la següent sessió del Ple.

Finalment la resolució és aprovada pel Ple i notificada al reclamant i a les parts (administració reclamada, tercers etc.) (2 mesos).

4.4 Procediment de mediació

El procediment de mediació és una forma de tramitació que consisteix en què les parts (reclamant, administració, tercers etc.) resolguin el conflicte amb un acord unànim i dins del termini màxim d'un mes.³⁹ La GAIP no entra en el fons de la reclamació; són les parts les que voluntàriament acorden l'abast i el format de l'accés a la informació. La GAIP només dirigeix la mediació i en fa el control de legalitat, però no d'idoneïtat.⁴⁰ Si l'acord no és contrari a la llei, la GAIP resol la finalització del procediment de reclamació i fa el seguiment de l'execució de l'acord.

Aquest procediment és una opció voluntària per a qui reclama i obligatòria per a l'administració, és gratuït i té lloc d'acord amb els principis de voluntarietat, legalitat, celeritat, imparcialitat, neutralitat i confidencialitat.

³⁹ Art. 42 i 43 LTC.

⁴⁰ Per exemple no podria permetre l'accés a la informació si hi ha dades personals especialment protegides d'un tercer que no ha hi hagut donat el seu consentiment exprés (art. 23 LTC).

Mentre dura el procediment de mediació, resta suspesa la tramitació de la reclamació de manera que, si no s'assoleix un acord en un mes, es continua la tramitació de la reclamació, per procediment ordinari, a partir del punt on s'havia suspès.

Les parts (reclamant, administració, tercers etc.) poden participar en la mediació personalment o mitjançant un representant. La GAIP, per la seva banda, designa un mediador que s'encarrega de facilitar el diàleg i d'ajudar les parts perquè arribin a un acord sense vulnerar l'ordenament jurídic. El procediment pot acabar amb acord o amb desacord, ambdós signats per les parts i el mediador.

L'acord de mediació ha de tenir el contingut mínim següent:

- a) concreció de l'abast de l'accés;
- b) termini per al compliment;
- c) format i condicions en què s'ha de lliurar la informació; poden haver-hi acords parcials; en aquests casos la resta de la reclamació es tramita mitjançant resolució.

5 Dades estadístiques sobre l'accés a la informació (2015-2016)

5.1 Informe del Síndic pel que fa a l'accés a la informació pública

Any 2016

L'informe del Síndic de Greuges⁴¹ és fruit del procediment d'avaluació externa encomanat al Síndic per l'LTC (art. 92.1).

En aquest informe s'avaluen la publicitat activa, l'accés a la informació i el bon govern (principis i les obligacions ètiques, la bona administració i els serveis de qualitat). El seu abast és força limitat perquè tan sols abasta un període de sis mesos: d'ençà que va entrar en vigor l'LTC (mitjans 2015) fins a la finalització de l'any 2015.

En relació al dret d'accés a la informació, s'ha posat en pràctica la tècnica del ciutadà ocult aplicada a un nombre reduït d'administracions públiques, així com un seguit de qüestionaris que aquestes havien de respondre.

La metodologia que s'ha seguit, doncs, per fer l'avaluació de l'accés a la informació va ser consensuada entre l'equip investigador i el Síndic i va ser la següent:

1. Identificació dels subjectes avaluables: totes les administracions públiques territorials i organismes i ens públics catalans (subjectes obligats de l'art. 3 LTC). Es va fer una classificació en nou grups tot i que se'n va excloure el grup E⁴²:

⁴¹ Síndic de Greuges de Catalunya, *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2016*, pàg. 24-27.

Grup	Definició
A	Ajuntaments més grans de 50.000 habitants
B	Entre 50.000 i 20.000 habitants
C	Entre 20.000 i 5.000 habitants
D	Entre 5.000 i 500 habitants
E	Més petits de 500 habitants
F	Diputacions
G	Consells comarcals
H	Universitats
I	Altres ens, que inclouen l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els ens reguladors o de control: la Sindicatura de Comptes, el Consell de Garanties Estatutàries, el Consell Audiovisual de Catalunya, l'Oficina Antifrau, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i el Síndic de Greuges

Taula 2. Subjectes avaluables (Font: Villoria/Cerrillo/Ponce, 2016, 5-6)

2. Elaboració de qüestionaris amb preguntes que recullen totes les exigències de la Llei. Se'n van fer set, de qüestionaris (Q1-Q7). El Q1 (dret d'accés a la informació i govern obert) consistia en 124 preguntes, de les quals 63 corresponen específicament al dret d'accés a la informació (de la Q1-14 a la Q1-76). Es demanen dades sobre nombre de sol·licituds; sol·licituds inadmeses, derivades, resoltes, resoltes per silenci administratiu; temps mitjà de resposta; format de la informació; cobrament de contraprestacions; nombre de recursos, nombre reclamacions; etc.

3. Test del ciutadà ocult (*mysteryshopper*): mètode segons el qual l'analista es posa en el lloc de l'usuari i envia un seguit de sol·licituds d'accés a la informació a diverses administracions públiques. Es van enviar 132 sol·licituds d'accés a la informació (mostra del 20,79% de les administracions) per correu electrònic als grups A, B, C, D, F i I (Departament Generalitat).

Grup	Definició	Sol·licituds enviades
A	Ajuntaments més grans de 50.000 habitants	64
B	Entre 50.000 i 20.000 habitants	20
C	Entre 20.000 i 5.000 habitants	20
D	Entre 5.000 i 500 habitants	20
F	Diputacions	4
I	Altres ens, Departaments de la Generalitat	4

Taula 3. Sol·licituds enviades (Font: Villoria/Cerrillo/Ponce, 2016, Annex, 78)

⁴² Se'ls exclou per la dificultat que podrien tenir aquests municipis a l'hora de complir les exigències de la Llei en un temps tan breu d'ençà que va entrar en vigor la norma.

Es van fer quatre tipus de sol·licitud:

Grup	Sol·licitud
A	Sol·licitud d'una relació en format electrònic del nombre d'expedients disciplinaris que s'han obert en els últims tres anys al municipi, amb les respectives sancions, si s'escau.
B	Sol·licitud d'una relació en format electrònic de les sol·licituds de compatibilitat acceptades i rebutjades en els darrers tres anys.
C	Sol·licitud d'una relació en format electrònic dels contractes realitzats en els darrers dos anys pel procediment negociat sense publicitat, amb indicació de les modificacions de contractes fetes i per quin motiu i import.
D	Sol·licitud d'una relació en format electrònic de les despeses protocol·làries de l'últim exercici pressupostari i en què s'han emprat aquests fons.

Taula 4. Sol·licitud d'accés a la informació enviades (Font: Villoria/Cerrillo/Ponce, 2016, 8)

4. Resultats del qüestionari sobre el dret d'accés :

Grup	Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Estimades	Desestimades
A	750	653	16	8	668	3
B	427	260	5	125	260	0
C	1081	534	2	3	285	0
D	1156	400	14	0	360	0
F	2	1	14	0	1	0
G	10	10	0	0	9	0
H	13	13	0	0	13	0
I	346	330	9	0	220	10
Total	3.785	2.208	60	136	1.823	13

Taula 5. Accés a la informació. Sol·licituds. (Font: Villoria/Cerrillo/Ponce, 2016, 28)

El resultat de l'anàlisi de les respostes al qüestionari corresponent a l'accés a la informació pública ha estat molt minso per no dir nul, per la qual cosa no s'han pogut extreure conclusions rellevants, tal com reconeix el mateix síndic.

Tanmateix, se'n destaca:

- l'ús escàs del dret d'accés a la informació.⁴³
- la dificultat per acreditar la identitat dels sol·licitants, especialment en les sol·licituds electròniques i la manca de formulari electrònic de força administracions.
- el fet que les dades declarades sobre les sol·licituds presenten incongruències (tendència a no especificar les desestimades i les no resoltes dins de termini).

Del test del ciutadà ocult se'n desprèn:

- manca de resposta expressa dins de termini (silenci administratiu) (53%).⁴⁴

⁴³ Ho ratifiquen també les només 37 reclamacions adreçades en el mateix període a la GAIP.

⁴⁴ El síndic ho justifica amb la dimensió de les administracions i la seva possible manca de recursos, perquè la Generalitat n'ha respost un 100%, les diputacions un 75% i els ajuntaments (+20.000h) un 56%. Per tant, són aquelles administracions més petites les que fan decantar el percentatge a la baixa; també al·ludeix als dubtes que genera l'aplicació d'un accés nou i complex en contraposició amb l'anterior.

- quan s'ha estimat l'accés, s'ha facilitat directament la informació en substitució de la resolució estimatòria.⁴⁵
- les resolucions desestimàtores han estat només tres tot i que cap d'elles, però, aplica el límit restrictivament ni en raona o fonamenta la seva aplicació.⁴⁶

El síndic fa unes recomanacions en relació al dret d'accés a la informació pública, entre les quals:

- Cal difondre el dret d'accés entre els ciutadans
- Cal formar els responsables de resoldre les sol·licituds d'accés
- Cal organitzar els arxius administratius per facilitar l'accés
- Cal informar al ciutadà de les vies de reclamació (reclamació GAIP i recurs contenciós administratiu)
- Cal orientar els sol·licitants d'accés que ho necessitin
- Cal facilitar la identificació del sol·licitant
- Cal resoldre expressament les sol·licituds d'accés
- Cal motivar les resolucions denegatòries
- Cal substituir el termini de 30 dies per lliurar la informació del l'LTC pel de 10 dies establert a l'LTE

Any 2017

A les acaballes del meu treball el Síndic de Greuges ha publicat el seu segon informe anual.⁴⁷ En aquest cas l'avaluació abasta tot l'any 2016. N'insereixo algunes dades breument perquè m'han semblat significatives sobre l'accés a la informació:

Al llarg del 2016 s'han presentat a les administracions públiques 9.127 sol·licituds d'accés a la informació.⁴⁸

S'han formulat 175 sol·licituds d'accés per mitjà de la tècnica del ciutadà ocult i s'han enviat:

- 7 a la Generalitat
- 4 a diputacions
- 64 a ajuntaments (+ 20.000 h)
- 100 a ajuntaments (- 20.000 h).

⁴⁵ Això és positiu perquè és la situació més òptima (efectiva i eficient) que es pot produir.

⁴⁶ La mostra aquí ja és mínima; la manca de raonament dels límits es detecta també a les reclamacions del 2015 de la GAIP.

⁴⁷ Síndic de Greuges de Catalunya, *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2017*, pàg. 24-27.

⁴⁸ Cal tenir en compte que el 2015 l'avaluació es va fer sobre sis mesos mentre que el 2016 es va fer sobre l'any sencer.

El resultat de l'anàlisi:

- Les administracions han rebut 9.127 sol·licituds l'any 2016 (12 mesos) d'accés a la informació pública, en front de les 3.785 de l'any 2015 (6 mesos).
- 80% administracions disposen de formulari electrònic senzill i fàcilment accessible des del portal.
- 82% sol·licituds s'han presentat amb certificat digital idCAT: 26 casos s'envia la sol·licitud per correu postal sense signatura. Només 3 van ser rebutjades. Per tant es constata que no se sol demanar requeriment d'esmena quan passa això.
- el ciutadà ocult no ha rebut cap comunicació de recepció amb tots els requisits (data en què s'ha rebut sol·licitud, òrgan responsable de resoldre-la, data màxima per resoldre i persona responsable de la tramitació). Però en gairebé tots els casos l'administració ha generat un avís de recepció automàtic amb data i hora del registre.
- augment notable de les sol·licituds resoltes expressament, respecte l'informe anterior: el 67,4% enfront del 47%. Tanmateix en l'àmbit municipal només 1 de cada 3 sol·licituds ha estat resolta dins el termini establert. I en cap de les franges de la població el percentatge supera el 50%. En les de més de 20.000 habitants el percentatge està per sota d'aquest (46,88%).
- el Síndic constata que el silenci administratiu vulnera els drets de les persones d'obtenir resposta i el dret a una bona administració.

En resum:

El primer informe, ja ho he dit, no es pot tenir gaire en compte pel que fa al dret d'accés. Les dades corresponen a un període molt curt, d'una banda, i les administracions no responen correctament els qüestionaris i, per tant, s'hi detecten moltes incongruències. Pel que fa als enviaments del ciutadà ocult, només s'han resolt el 47% de les sol·licituds. Cal destacar que la Generalitat i les Diputacions han resolt un 100% de forma estimatòria.

En el segon informe considero que s'ha avançat en dues coses importants: el canal pel qual es realitza l'accés (electrònic i amb certificat idCAT) i la presència en la majoria de portals de transparència de les administracions d'un formulari d'accés. També és positiu el descens del silenci administratiu, que ha passat del 53% al 32,6% tot i que encara és insuficient. La tendència a l'alça de l'accés a la informació respecte del 2015 és positiva, però massa tímida.⁴⁹

⁴⁹ Contràriament al que exposava el diari Ara (apartat de Política) en el llarg article *La transparència guanya terreny* de data 6/8/2017, en què el periodista tot cofoi deia que s'havien triplicat les sol·licituds d'accés a la informació pública des del 2015 al 2016, sense tenir en compte que les dades del 2015 eren sobre 6 mesos i les

5.2 Estadística de la Generalitat de Catalunya sobre l'accés a la informació pública.⁵⁰

La Generalitat ha publicat el gener d'enguany *l'Anàlisi del primer any del dret d'accés a la informació pública en l'àmbit de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic*, on dóna compte de les dades i conclusions del primer any d'accés a la informació pública, que tot seguit exposo:

Dades sobre les sol·licituds

- S'ha donat resposta a 714 sol·licituds d'accés a la informació pública⁵¹, de les quals 416 s'han rebut via telemàtica (58%) i 298 presencialment (42%).⁵² De la totalitat, 292 corresponen al primer semestre i 422 al segon.⁵³
- Les 714 sol·licituds d'informació pública han estat presentades per un total de 390 persones diferents, el 2% de les quals (8) n'han presentat 158 (22,14% del total).⁵⁴

Tramitació

- 552 sol·licituds (77%) van ser tramitades pels Departaments de la Generalitat.
- 162 sol·licituds tramitades pel Sector públic de la Generalitat (23%).

Resolució de les sol·licituds

- De totes les sol·licituds rebudes, se n'han respost 605 (85%) i les 109 restants (15%) s'han desistit (o s'han inadmes o derivat o bé no s'ha considerat pública la informació que es demanava)
- De totes les sol·licituds rebudes, se n'han estimat 486 totalment (80%) i 92 parcialment (15%) i se n'han desestimat 27 (5%) perquè la informació era inexistent o perquè era protegida.

del 2016 sobre 12 mesos, contràriament, repeteixo, cal dir que només hi ha hagut un lleuger augment de les sol·licituds d'accés, perquè no es pot calcular directament l'increment i concloure'n que s'ha triplicat la xifra.

⁵⁰ Generalitat de Catalunya (2017).

⁵¹ La cosa no és per tirar coets, certament. Una xifra ridículament baixa perquè es refereix a tot l'àmbit de l'Administració de la Generalitat. Són uns quants milions de persones els qui potencialment podrien exercir el dret a la informació pública.

⁵² Comparant aquestes dades globals amb les del primer període (61% telemàtiques i 39% presencials) sembla que hi ha un retrocés del canal electrònic.

⁵³ Hi ha un augment de 130 sol·licituds en el segon semestre i la tendència a l'increment és d'un 18%.

⁵⁴ Potser aquestes 8 persones (2%) són electes o periodistes, i per aquest motiu agombolen tantes sol·licituds. En tot cas l'estadística no ho indica.

Sol·licituds	Resposta	
486	Estimació total	68%
92	Estimació parcial	13%
109	Desistiment	4% (27)
	No és informació pública	6% (44)
	Derivació	3% (22)
	Inadmissió	2% (16)
27	Desestimació	4%
714	Reclamacions fetes (de l'1 de juliol del 2015 al 30 de juny del 2016)	

Taula 6. Resposta a les sol·licituds (Font: pròpia)*Temàtiques*

- Informació, *grosso modo*, sobre tres grans àmbits: salut (68), emergències i seguretat (59) i administració pública (54).
- De les 578 sol·licituds estimades totalment o parcialment, 72 versaven sobre informació ja publicada en el portal de transparència; en 457 casos la informació no havia estat publicada i en 49 es va considerar que la informació no era susceptible de ser publicada.

Procediment de les sol·licituds

- 552 sol·licituds van ser tramitades pels departaments de la Generalitat (77%).
- 162 sol·licituds van ser tramitades pel sector públic de la Generalitat (23%).

Recursos o reclamacions

- 40 reclamacions interposades davant la GAIP.
- 10 recursos: 8 recursos potestatsius de reposició i 2 recursos contenciosos administratius.
- Tot plegat representa un 7% de les 714 sol·licituds.

Perfil del sol·licitant

- Gènere: 30% de dones⁵⁵ i 70% d'homes.
- Idioma: català, 78%; castellà, 22% (558 sol·licituds en català i 156 en castellà).

Conclusions de l'estudi estadístic

1. En el segon semestre hi ha hagut un increment del 44,5% de sol·licituds respecte del primer. Una xifra força lògica; s'ha de veure si amb el temps va pujant l'increment tal com em sembla que hauria de ser.
2. Hi ha hagut un grau molt alt d'estimació total o parcial (81%) enfront de la desestimació (19%), com no pot ser altrament si tenim en compte que el dret d'accés a la informació pública només té algunes restriccions que, alhora, s'han de ponderar de forma no

⁵⁵ Decebedor, com sempre, tot i que el percentatge és més alt que el de les reclamacions de la GAIP.

restrictiva. Té mèrit aquest percentatge d'estimació, que ens parla d'un grau de conflictivitat força baix. En l'àmbit de l'administració local, en canvi, és molt més alt.

3. Només hi ha 43 sol·licituds (6%) que no tenen a veure amb informació pública enfront de 668 (94%) que sí. Això indica que aquests sol·licitants tenen coneixements sobre l'Administració de la Generalitat i un coneixement força ampli de l'LTC. Personalment, trobo que un 6% no és poc.
4. Ús limitat del dret d'accés: només 390 persones particulars, però un nombre molt més gran de sol·licituds (714). Certament, dins l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i dels seus organismes públics, 714 reclamacions són molt poques i 390 sol·licitants encara menys.
5. El fet que en el 79% (457) dels casos la informació demanada no estigui publicada en els portals de transparència sembla indicar el caràcter complementari del dret d'accés a la publicitat activa o bé que no s'ha publicat prou informació en aquests portals.
6. El nombre de sol·licituds sobre les quals s'ha interposat un recurs és de 50 (en el total de sol·licituds representa un 7%).
7. *«El baix nombre de recursos i reclamacions sobre les resolucions i comunicacions emeses (7%) denota que els ciutadans estan satisfets amb les respostes de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic».* Aquí el tant per cent variaria si del total de les resolucions es restessin les desistides, d'una banda, i, de l'altra, les estimades en què no hi hagués tercers afectats o interessats. Llavors el resultat seria considerablement superior al 7% i, per tant, la satisfacció dels ciutadans menor.

5.3 Estadística del Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya (AOC)

He tret unes dades que em semblen interessants del web del Consorci AOC:

- 17è Informe sobre l'administració electrònica (part 1)
- Evolució de les dades dels informes sobre l'e-Administració (part 1)
- Tots els ens de Catalunya amb servei de Transparència propi, de l'AOC o sense solució.⁵⁶

D'aquests documents n'he extret:

Dels 1.897 ens que hi ha a Catalunya un total de 1.097 disposen del Portal de Transparència AOC, dels quals 16 també tenen portal propi. Només 617 no tenen cap portal mentre que 183 no el tenen de l'AOC però sí que el tenen propi.

⁵⁶ <<https://drive.google.com/file/d/0B8gYaXXQYYI-UkpEcXJWaEt1Rkk/view>> [consultat el 4/07/17]

Ens	Portal Transparència	
1097	SI tenen AOC	16 tenen també PROPI
800	NO tenen AOC	617 NO tenen AOC, però tampoc PROPI 183 SI tenen PROPI

Taula 7. Ens / Portal de transparència (Font: pròpia)

Les xifres per municipis són:

Ajuntaments	Portal Transparència	
892	SI AOC	14 tenen també PROPI
70	NO AOC	13 NO tenen AOC, però tampoc PROPI 57 SI tenen PROPI
Total 948 municipis		

Taula 8. Ajuntaments / portal de transparència (Font: pròpia)

De 42 consells comarcals, 40 tenen portal AOC i 2 el tenen propi. Els 13 municipis que no tenen portal de transparència de cap mena solen ser petits (de 52 a 1470 habitants) i 9 d'ells són de la comarca del Gironès.⁵⁷

Per tant es pot dir que la implantació d'un model homogeni ha tingut força èxit i ha ajudat que en poc temps pràcticament tots els municipis disposin de portal de transparència. Una altra cosa és quines dades hi ha dins de cadascun d'aquests portals i quina qualitat tenen.

6 Les resolucions de la GAIP

6.1 Sobre el llenguatge

Les resolucions de la GAIP són en general molt extenses i completes. Tenen una narrativa força eloqüent però també massa repetitiva i sovint es té la sensació que el que s'hi diu podria ser dit amb la meitat de paraules i que el lector ho agrairia i ho entendria millor. L'ús de llargs paràgrafs s'allunya de l'estil concís de les recomanacions⁵⁸ que ja fa una colla d'anys (2003) el Departament de Justícia i Interior de la Generalitat de Catalunya va publicar en el *Manual de llenguatge judicial*. En el pròleg d'aquest manual la consellera de justícia encomana de «*garantir per mitjà d'un llenguatge clar, concís i precís*» la comunicació que s'ha de produir «*de manera fàcil i segura, sense el risc d'ambigüitat o incomprensibilitat*»⁵⁹

⁵⁷ Aquests municipis són: Cervià de Ter, Das, Fogars de la Selva, Fontanilles, Quar, Medinyà, Puigdàlber, Sant Andreu Salou, Sant Feliu de Buixalleu, Sant Joan de Mollet, Santa Fe del Penedès, Viladamat, Vilamaniscle.

⁵⁸ Gobierno de España. Ministerio de Justicia. Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico 2009.

⁵⁹ Pròleg del *Manual de llenguatge judicial*.

entre l'administració i la ciutadania. Un any abans la *Carta de derechos del ciudadano ante la justicia*, aprovada pel Ple del Congrés dels Diputats, per unanimitat de tots els grups parlamentaris, el dia 16 d'abril de 2002 establia que el ciutadà té dret a comprendre i indicava en tres dels seus punts «*que les notificaciones, citacions, citacions a termini i requeriments continguin termes senzills i comprensibles, i que s'hi eviti l'ús d'elements intimidatoris innecessaris*»; «*que s'utilitzi un llenguatge (...) que resulti comprensible per als ciutadans que no siguin especialistes en dret*», i, finalment, «*que les sentències i altres resolucions judicials es redactin de tal manera que siguin comprensibles per als seus destinataris, emprant una sintaxi i estructura senzilles, sens perjudici del seu rigor tècnic*». L'any 2011 es va publicar l'*Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico* elaborat pel Ministeri de Justícia, en què fa recomanacions sobre el llenguatge a utilitzar en el món del dret i es dirigeix als professionals i a les institucions perquè s'expressin i usin un llenguatge jurídic accessible als ciutadans i recorda que «*la ciudadanía té dret a comprendre, sense la mediació d'un 'traductor', les comunicacions verbals o escrites dels professionals del dret*». És clar que no només és l'administració i la justícia sinó també tot el sector professional que s'hauria de posar al dia, com molt bé entén aquest informe i les seves recomanacions.

Com que provinc del camp de la filologia em sembla preocupant el tema del llenguatge que utilitza la justícia però també l'administració, l'advocacia i el notariat. Tot i que reconec que s'han fet grans avenços en els darrers anys i que actualment es disposen de moltes eines⁶⁰ que poden ajudar a la millora de la situació, tanmateix al meu parer els textos jurídics encara són poc accessibles al gruix de la ciutadania i no s'entenen. Em sembla un punt clau que cal treballar-hi intensivament perquè la transparència en depèn i perquè els ciutadans puguin participar en el control i el govern de la ciutat i la comunitat.

Les resolucions de la GAIP no s'escapen a la crítica perquè cometen sovint moltes incorreccions i vicis. Sota una aparença catalana genuïna hi ha calcs d'estructures jurídiques i d'estil castellanes (subordinades, gerundis de posterioritat, temps i modes verbals mal emprats, llargues botifarrades de verbs buits de contingut, etc.) que es reproduïxen sense que l'autor en sigui conscient. I l'ús d'aquestes figures d'estil, moltes vegades també mal emprades en castellà, dificulten la comprensió de la lectura. Sembla com si el flux mental del redactor no pugui aturar la xerrameca jurídica sense perdre el seu fil argumental. I caldria una revisió posterior pensant en el lector no especialitzat. No parlo de la terminologia jurídica. Cada ram té el seu llenguatge professional i, de la mateixa manera que els metges

⁶⁰ Portal Jurídic de Catalunya, LexCat. Administració de Justícia de Catalunya; Societat Catalana d'Estudis Jurídics; en l'àmbit del llenguatge jurídic castellà són importants i exhaustius els estudis fets per Estrella Montolió Durán.

han d'usar termes denotatius adequats, els juristes han de fer el mateix. Però tot un reguitzell de termes jurídics embolcallats d'ornaments i vicis sintàctics i d'estil poc habituals per al profà i sovint usats maldestrament fan els textos força incomprensibles o feixucs si més no.

Un text jurídic pot contenir tants termes especialitzats com calgui, però amb una bona redacció se'n garanteix la comprensibilitat. Potser no s'hi entén un terme jurídic concret, però no pas tot el text i, en aquest cas, només cal aïllar el terme i consultar-lo al diccionari. Ara bé, si el text és incomprensible perquè és "insegmentable", no hi ha per on tallar-lo i no s'entén globalment, cap diccionari ens pot salvar de caure en la confusió i la incertesa.

6.2 Estructura⁶¹

Consta de quatre parts: resum, antecedents, fonaments jurídics i resolució pròpiament dita.

Resum

- Identificació de la reclamació: número / any com a identificació de l'expedient de reclamació, que també servirà per identificar la resolució.⁶²
- Administració reclamada.
- Informació reclamada: títol breu.
- Resum: breu explicació de la reclamació i del sentit de la resolució.
- Paraules clau: termes a través dels qual es poden fer cerques.
- Ponent: nom i cognoms del ponent que s'ha ocupat de fer la resolució.

Antecedents

Fets exposats cronològicament, els previs a l'entrada de la reclamació i els posteriors fins arribar a la resolució pròpiament dita.

Fonaments jurídics

Raons jurídiques que argumenten la decisió que es pren. La GAIP les sol ordenar d'aquesta manera:

- Competència de la GAIP i admissibilitat de la reclamació.
- Conceptes i matèries en qüestió, específics de cada reclamació.

⁶¹ En general és aquesta l'estructura amb alguna variació a partir del 2017, com ara el número d'expedient diferenciat del número de resolució.

⁶² L'any 2015 i 2016 la GAIP va enumerar els expedients de reclamació amb el número i l'any en què entraven al registre (1/2015) i aquest és també el número de resolució; durant el mes de febrer del 2017 la GAIP ha canviat aquesta metodologia i ha assignat el número de reclamació (com ja venia fent) i un número de resolució diferenciat; ara, doncs, hi ha una doble numeració; per tant, una part de les resolucions de principis del 2017 fan referència a expedients/reclamacions del 2016.

- Seguiment de l'execució de les resolucions: la GAIP en fa el seguiment a través de les comunicacions que l'administració i els interessats trameten (art. 43.5 LTC) i en cas d'incompliment pot adoptar-ne mesures.⁶³
- Publicitat: les resolucions s'han de publicar en el portal de la GAIP amb dissociació prèvia de les dades personals (art. 44.1 LTC).

Resolució

Decisió o declaració final i definitiva (art. 34 LTC) sobre l'accés a la informació; s'hi poden donar les següents situacions: inadmissió, estimació total o parcial, desestimació, desistiment o acord de mediació.

Data i signatura

Lloc i data de la resolució i signatura del president/ta.

Peu de recurs

Es dóna la informació del recurs que es pot interposar contra la resolució (art. 34.7 LTC): recurs contenciós administratiu davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya en un termini de dos mesos, a comptar de l'endemà de la notificació de la resolució.⁶⁴

6.3 Dades sobre les reclamacions

Reclamacions 2015

Tal com consta a la Memòria 2015 de la GAIP⁶⁵ i de forma breu tenim les dades següents:

- Reclamacions presentades: 37 en total.

Nombre	Tipus administració	
15	Administració de la Generalitat :	2 inadmeses i 1 desistiment
20	Ajuntaments: Sant Boi del Llobregat (1) L'Hospitalet de Llobregat (14) Serós (4) La Roca del Vallès (1)	7 inadmeses 1 desistiment
2	Universitat de Barcelona	
37	Reclamacions	

Taula 9. Administracions reclamades / Reclamacions GAIP 2015 / (Font: pròpia)

- Termini de resolució de les reclamacions: dos mesos en tots els casos. Pel què fa a les mediacions, el termini s'ha ampliat un mes (art. 42.4 LTC).
- Persones reclamants: un total de 37, de les quals 4 són dones i 33 homes.

⁶³ Manual de Reclamacions de la GAIP apt. 30: les mesures poden ser a) informació al seu web sobre aquest incompliment i b) comunicació a l'autoritat competent perquè iniciï un procediment sancionador, si escau.

⁶⁴ Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

⁶⁵ Memòria 2015 de la GAIP: <http://www.gaip.cat/web/content/pdf/Memories/Memoria_GAIP_2015.pdf>

- Presentació de la reclamació: 4 s'han presentat per correu postal i 33 presencialment.
- Reclamacions amb mediació, resolució, inadmissió i desistiment:

Nombre	Resposta	Detall
9	Inadmissió	7 reclamacions prematures 1 per no demanar el lliurament després del silenci administratiu ⁶⁶ 1 per manca de resolució prèvia (expressa o presumpta) a la reclamació
2	Desistiment	
12	Mediació	
14	Resolució	11 estimació 3 estimació parcial
37	Reclamacions	

Taula 10. Resposta / Reclamacions GAIP 2015 (Font: pròpia)

- Execució de les resolucions: totes les resolucions han tingut un compliment íntegre, tret d'una que només s'ha complert parcialment, ja que part de la informació s'havia destruït en aplicació d'una taula d'avaluació documental.⁶⁷

Reclamacions del 2016 (resoltes el 2016)

Tal com consta a la Memòria 2016 de la GAIP⁶⁸ i de forma breu tenim les dades següents:

- Reclamacions presentades: 561 en total, de les quals 369 s'han resolt el 2016 i 192 el 2017. Si a les 369 hi afegim les 20 reclamacions del 2015 que també es van resoldre el 2016, obtindrem un total de 388 resolucions.

Nombre	Tipus d'administració	Detall
143	Administració de la Generalitat	117 Departament de Salut
26	Diputacions	24 Diputació de Girona / 0 Diputació de Tarragona
1	Consell Comarcal	
2	Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	
193	Ajuntaments	67 Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts 19 Ajuntament de Lleida 15 Ajuntament de Pal·lejà 9 Ajuntament de Rubí 7 Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat 6 Ajuntament de Sant Andreu de la Barca 5 Ajuntament d'Olesa de Bonesvalls [66 ajuntaments ≥ 4 reclamacions]
4	Altres	
369	Reclamacions resoltes el 2016	

⁶⁶ La persona que sol·licita l'accés a la informació també ha de demanar expressament el lliurament de la informació encara que es produeixi un silenci administratiu perquè, altrament, si vol reclamar a la GAIP, no se li admetrà la reclamació. Aquest capteniment la GAIP més endavant el canvia i convida a qui rebí silenci administratiu que, si vol, presenti reclamació tot seguit del silenci. Dono més detalls sobre aquesta qüestió a l'apartat 8.1.1 *Silenci administratiu*.

⁶⁷ Reclamació 22 i 23 /2015 (destrucció per TAD); reclamació 28/2015 (destrucció o pèrdua. Ajuntament Serós)

⁶⁸ La Memòria 2016 de la GAIP es va lliurar al Parlament el 2/6/2017 i ja s'ha publicat al seu web.

Taula 11. Administracions reclamades / Reclamacions GAIP 2016 (Font: pròpia)

- Termini de resolució de les reclamacions: dos mesos en la majoria dels casos; s'ha ampliat el termini per resoldre, excepcionalment, en casos d'una complexitat destacable durant la tramitació o en casos en què ha calgut fer trasllats massius a una munió d'afectats.
- Persones reclamants: 96 persones jurídiques (26%) i 273 persones físiques (73%), 256 de les quals eren homes (96%) i 17 dones (4%).⁶⁹
- Tipus de col·lectiu dels reclamants: particulars (209); electes (62); periodistes (2); grups municipals (65); sindicats i representants dels treballadors (20); empreses, entitats i fundacions (10); gremis i col·legis professionals (1); És destacable que més de la meitat de les reclamacions han estat fetes per només uns pocs reclamants.
- Presentació de la reclamació: presencialment a la GAIP (38%), presencialment a d'altres registres (33%), per correu administratiu (15%) i mitjançant el formulari electrònic (14%).
- Reclamacions amb mediació, resolució, inadmissió, desistiment i pèrdua de l'objecte⁷⁰:

Nombre	Resposta	Detall
66	Inadmissió	
12	Desistiment	
20	Mediació	34 inicialment: 14 no s'arriba a celebrar la mediació (6 satisfaccions extemporànies, 6 estimacions extemporànies, 1 desistiment i 1 inadmissió)
230	Resolució	91 estimació 113 estimació parcial 26 desestimació
41	Pèrdua objecte	Satisfacció o estimació extemporània
369	Resolucions de reclamacions fetes el 2016	

Taula 12. Resposta / Reclamacions GAIP 2016 (Font: pròpia)

- Compliment de les resolucions el 2016: complertes inicialment (65%), complertes després de requeriment (33%) i incomplertes (2%).

Reclamacions del 2016 (resoltes el 2017)

Aquestes reclamacions es van iniciar el 2016, però s'han resolt el 2017, per la qual cosa les seves resolucions no formen part de la Memòria de la GAIP del 2016. Tenen doble numeració, una per la resolució i l'altra per la reclamació, (per exemple, la resolució 1/2017

⁶⁹ La xifra és escruixidora!

⁷⁰ S'entén per *pèrdua de l'objecte* el fet que durant la tramitació de la reclamació l'administració reclamada hagi satisfet o hagi estimat extemporàniament.

correspon a la reclamació 252/2016). En total són 69 resolucions que corresponen a 192 reclamacions del 2016.⁷¹

Enguany, s'han rebut 250 reclamacions i se n'han resolt 149.

Conclusió sobre les dades de les reclamacions/resolucions de 2016

De totes aquestes dades em sembla important destacar:

1. Hi ha 209 reclamants particulars enfront d'altres 160 que podríem repartir en dos grans grups: a) electes, grups municipals, sindicats, representats treballadors, gremis i col·legis professionals i b) empreses, entitats i fundacions. Això fa pensar que o bé és als ciutadans particulars a qui més se'ls impedeix l'accés o bé que són ells els qui més el sol·liciten; això darrer seria sorprenent perquè als qui més els pertocaria de tenir una funció de control de les activitats de les administracions públiques és justament als del grup a), els quals, tots plegats, només sumen 150. Però, d'altra banda, també és possible que als electes se'ls doni l'accés amb menys problemes que als ciutadans particulars. Una altra dada curiosa és que, de tots els reclamants, només dos són periodistes. Informa aquesta dada d'una manca d'interès des de l'àmbit professional periodístic? Ells, precisament, són els qui més fàcilment podrien prendre el pols de les administracions públiques per saber-ne com són les seves actuacions i donar-ne difusió. O bé no s'identifiquen com a tals perquè van per lliure?
2. La presentació de les reclamacions (presencial el 71%, per correu administratiu el 15% i només un 14% per via electrònica). Continua essent la presència i el paper la forma preferida, probablement arran de les dificultats que poden sorgir per la via electrònica o perquè els ciutadans tenen uns maquinaris o programaris que no suporten el tràmit; per exemple, sovint es demanen unes determinades versions per poder obrir un PDF, etc.
3. Destaca també que del total de 26 reclamacions rebudes per les quatre Diputacions catalanes, 24 siguin contra la Diputació de Girona, 2 contra les Diputacions de Barcelona i Lleida i cap contra la de Tarragona. I seguint amb Tarragona tampoc n'hi ha cap contra el seu Ajuntament. Què ho deu fer?

Aquestes dades creuades amb d'altres de més completes i exhaustives sobre l'accés a la informació que s'haguessin obtingut arran de totes les sol·licituds rebudes per totes les administracions, podrien donar una informació eloqüent sobre el tema. Però ara com ara són inexistents. Per tant, aquí queden els números sense que en pugui fer cap interpretació perquè pecaria de massa intuïtiva i subjectiva.

⁷¹ Van de la resolució 1/2017 fins a la 30/2017, de la 32/2017 a la 43/2017, de la 46/2017 a la 50/2017, de la 58/2017 a la 67/2017, de la 70/2017 a la 74/2017 i de la 79/2017 a la 83/2017, la 95/2017 i la 162/2017.

7 Altres documents de la GAIP

7.1 Informes

A banda de les resolucions, la GAIP també emet informes. Fins avui dia, la GAIP només n'ha fet un, d'informe:

Informe 1/2016⁷² sobre el projecte d'ordre CLT//2016 per la qual s'aproven, es modifiquen i es deroguen taules d'avaluació i accés documental.

Aquest projecte d'ordre va ser enviat per la CNAATD i recull les propostes de taules d'avaluació i accés documental (TAAD) aprovades per la Comissió (9.12.2014, 26.2.2015, 17.3.2015, 25.6.2015 i 20.10.2015), que es correspon amb l'Ordre CLT/132/2016, aprovada el 24 de maig.

Vista l'Ordre CLT/132/2016, es constata que es modifiquen les TAAD 22, 168, 293, 398, 473 i 614; es deroguen les 105, 116, 399, 450 i 525 i s'aproven vint-i-sis TAAD noves, de la 843 a la 868.

Després de fer un seguit de consideracions de caire general sobre les TAAD,⁷³ la GAIP fa unes observacions sobre el projecte d'ordre concret de la CNAATD, on s'exposa que: a) cal motivar i justificar els supòsits en què s'autoritzi la destrucció total o parcial de la informació, la qual cosa ja consta a les taules noves o modificades (apartat *Motivació*) i b) recomana que en comptes de «règim d'accés» s'hi posi «règim orientatiu i genèric d'accés recomanat», cosa que no consta a les taules noves. A l'informe també es qüestionen algunes taules (no en diu el codi),⁷⁴ però s'hi conclou, no obstant, que considera el projecte d'ordre adequat a les previsions de l'LTC sobre el dret d'accés a la informació «*sempre que es tinguin en compte les consideracions fetes en aquest informe*».

En general, l'Informe 1/2016 revela poc coneixement de la gestió de documents i de l'arxivística. Fins i tot, posa a la llum del dia que no es coneix l'abast del treball dels arxius ni els seus responsables. Per exemple, se'ns diu, entre d'altres coses, que cal reinterpretar l'art. 9 de la LAGD, que diu que «*s'ha d'aplicar a tots els documents públics la normativa d'avaluació*», un requisit que es basa en el fet de determinar-ne «*la conservació, per raó del valor cultural, informatiu o jurídic, o bé l'eliminació*». Segons l'informe, s'ha de fer una interpretació més àmplia d'acord amb el nou dret d'accés a la informació pública i proposa que entenguem per «*valor informatiu o jurídic (...) qualsevol informació que pugui tenir*

⁷² <http://www.gaip.cat/ca/detall/normativa/Informe-1-2016-00004>

⁷³ Taules d'avaluació i accés documental.

⁷⁴ Tal com veiem a l'Ordre CLT/132/2016, són les TAAD 22, 168, 293, 398, 473, 614, 105, 116, 399, 450, 525 i de la 843 a la 868.

rellevància pública i motivar l'exercici del dret d'accés per part de la ciutadania». Però aquí la GAIP fa una interpretació incorrecta del terme *valor informatiu* ja que no es correspon amb el terme *informació pública* de l'LTC. S'hi percep una confusió entre dos conceptes, que no parlen del mateix. En aquest sentit, atès que no disposa de cap tècnic d'arxiu, potser caldria que la GAIP s'endinsés en el terreny de la ciència arxivística i estudiés en profunditat el significat exacte dels seus conceptes i tractaments documentals (alguns dels quals es troben a la LAGD) per ampliar els seus horitzons.⁷⁵

Informació pública: la informació elaborada per l'administració i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions, inclosa la que li subministren els altres subjectes obligats d'acord amb el que estableix aquesta llei (art. 2.b LTC).

Valor informatiu: és el valor secundari que la documentació adquireix un cop ha perdut el valor primari i que es concreta en l'interès que té la informació o el contingut que conté; aquest contingut dóna informació més enllà del valor administratiu.

No s'hi parla del mateix, certament, ja que el segon concepte té a veure amb l'anàlisi de la documentació des del punt de vista del seu cicle de vida i explícitament de l'avaluació; d'aquí venen les distincions que es fan en la documentació segons en quina fase es trobi o els valors o continguts diferents dels inicials que vagin adquirint a mesura que passa el temps i vagin perdent-ne d'altres, com ara el valor administratiu. Per tant, entenc que la GAIP interpreta i llegeix la LAGD només des del punt de vista jurídic que l'afecta pel que fa al dret d'accés a la informació pública i descontextualitza els preceptes que parlen de forma tècnica sobre les funcions que es duen a terme als arxius, com ara la conservació dels documents de la mà de l'avaluació documental.

Per dur a terme l'avaluació documental, se segueixen els criteris universals establerts per T. R. Schellenberg. Tot i que tenen un component subjectiu, estan elaborats amb el nombre més ampli possible de punts de vista i s'han mantingut i han estat adoptats i expressats de forma similar per la norma ISO 15489.⁷⁶ Hi ha autors que expressen obertament la seva angoixa pel grau d'encert de l'avaluació de documents i es pregunten si amb el temps no hi podria haver sèries documentals que s'han eliminat, però que haurien pogut ser imprescindibles per a la investigació (CRUZ MUNDET, 2012, 278-281). Clarament, això és possible que pugui passar, però tant com pot passar que una llei tingui preceptes que no generin els resultats previstos o, fins i tot, que amb els anys en generi que no es considerin

⁷⁵ Reunir-se amb la professió, és a dir amb l'Associació d'Arxivers i Gestors Documentals de Catalunya (AAC), fora un encert per adquirir una visió interdisciplinària tant valuosa en la interpretació dels textos legals (cosa que també aniria bé en la elaboració de les lleis, ja que sovint tenen moltes imprecisions i fins i tot són confuses o errònies pel fet de haver prescindit de tècnics en la matèria per fer-les).

⁷⁶ Norma d'estandardització internacional de la gestió documental i implementació d'un sistema de gestió integral, basada en la metodologia arxivística, i adreçada a qualsevol organització pública o privada; els criteris principals per a l'avaluació de documents són l'evidència, la singularitat, la importància i els costos.

adequats o que directament vulnerin algun dret. No és aquesta la qüestió a tenir en compte, crec, sinó el fet que a partir de l'LTC hi ha d'haver un consens de criteris per poder continuar treballant adequadament i no desautoritzar una feina, la de l'arxivística. Cal cercar solucions factibles i basades en el coneixement.

Les TAAD donen la *possibilitat* de la destrucció, però això no és cap manament. N'hi ha que permeten destruir una documentació determinada i conservar-ne d'altra dins d'una mateixa sèrie. Cal tenir en compte també que les TAAD es fan o es feien a proposta de les administracions i que la destrucció es fa mitjançant un procediment reglat⁷⁷ que queda plasmat en un registre de destrucció de documents. Sóc de l'opinió que el que cal és destruir encara més del que es destrueix i que s'ha de fer de forma pensada, curosa i controlada; cal pensar-ho des de tots els vessants i fer un pla més ambiciós que serveixi per a totes i cadascuna de les administracions. Per posar un exemple: no guardarem pas les llicències de gossos perillosos de totes les poblacions; hi ha documents recopiladors que poden orientar les estadístiques i, per tant, tampoc cal guardar aquesta mena de documentació; no em sembla rellevant que d'aquí cent anys algú vulgui saber qui eren els propietaris dels gossos perillosos o de quina raça eren o qualsevol altra informació anecdòtica que no serveix per a res ni a la humanitat ni a la societat.

A l'informe s'utilitza també el terme «rellevància pública» sense concretar-lo ni exemplificar-lo i es corre el perill que qualsevol informació i, concretament, qualsevol document públic tingui rellevància pública. Si tota la informació té rellevància pública, el terme «rellevància» no és gens rellevant, perd significat. Malgrat que la GAIP reconeix que les administracions públiques han de poder eliminar documentació que no tingui «rellevància pública» (només s'hi parla de duplicats i informació continguda en altres formats o registres), no sembla pas que estigui al cas del volum real de paper que s'ha generat en pocs anys fruit d'una absència de racionalització dels procediments administratius ni de la despesa que comporta la seva conservació, sense parlar del fet que molts documents són en paper reciclat sense garantia de conservació o s'han imprès de forma defectuosa. Cal no oblidar tampoc que hi ha documentació de petit (o mer) tràmit que, un cop passats els terminis legals, no és necessària perquè ja queda reflectida en d'altres documents dins dels expedients o perquè hi ha documents recopiladors que en mantenen la informació, i així un llarg etcètera.

L'enfocament de l'LTC sobre l'aplicació dels límits al dret d'accés exigeix una ponderació i motivació dels drets i interessos en qüestió i, segons l'informe de la GAIP, això és totalment incompatible amb la predeterminació genèrica i apriorística del règim d'accés que en fan les TAAD, les quals corresponen a una sèrie documental completa. Així ho explica l'informe: «la

⁷⁷ Art. 9 del Decret 13/2008 sobre accés, avaluació i tria de documents.

ponderació casuística és, per definició, impossible quan s'elaboren les TAAD i ni tan sols es coneixen les dades que pugui contenir un concret document al qual vulgui accedir un ciutadà» (sic). Des de la meua petitíssima atalaia d'estudiant em sembla un despropòsit dir que, quan s'elaboren les TAAD, no es coneixen les dades que puguin contenir els documents. Les TAAD, justament, solen enumerar els documents que contenen els expedients de la sèrie en qüestió i, per tant, se'n coneixen les dades. Les elaboren des dels arxius de l'administració! Una altra cosa és que calgui que les TAAD continguin més informació en l'apartat d'accés a partir de l'aprovació de l'LTC. És cert i ja s'està fent. Per posar-ne un exemple, tot seguit transcriu de forma resumida sengles taules de l'any 2009 i de l'any 2016:

Codi: 25
Sèrie documental: Expedients de recollida d'escombraries.
Funció administrativa: Imposició i posterior liquidació de la taxa per prestació de servei de recuperació obligatòria de recollida domiciliària d'escombraries i residus sòlids urbans dels locals o establiments on s'efectuen activitats industrials, professionals, comercials, artístiques i de serveis d'acord amb les ordenances fiscals corresponents.
Documents que formen l'expedient: Instància de petició (baixa, alta, modificació, devolució...); arbitri sobre la radicació; notificacions providència d'apremi (sic) i requesta de pagament; rebut de pagament; notificació per realitzar el pagament; full de liquidació; llicència fiscal de l'impost industrial; fotocòpies d'escriptures; reclamacions administratives; recursos; resolucions administratives.
Sèries relacionades: Padró anual de taxa de sanejament i neteja.
Suport: Paper.
Resolució: Destrucció total. Termini: cinc anys des de la data de tancament de l'expedient.

Taula 13. TAAD 25 de la CNAATD (Font: pròpia)

Codi: 854
Sèrie documental: Expedients d'analítiques de sanitat animal.
Funció administrativa: recollir els documents de les proves i resultats analítics que es fan als laboratoris competents en matèria de sanitat animal. Aquestes proves són d'obligat compliment i estan previstes en els programes oficials de vigilància, control, lluita i eradicació per prevenir malalties. El servei competent en matèria de sanitat animal basant-se en la normativa vigent i, tenint en compte la situació sanitària a Catalunya, determina les malalties objecte de control i els tipus de controls a efectuar.
Documents que formen l'expedient: <ul style="list-style-type: none"> – Sol·licitud de presa de mostres per a prova diagnòstica – Tramesa de les mostres que corresponguin en funció de l'animal i de l'analítica sol·licitada – Document de presa, condicionament i transport de mostres als laboratoris de Sanitat – Ramadera del DAAN per a diagnòstic veterinari oficial – Document de resultats de l'analítica
Sèries relacionades: <ul style="list-style-type: none"> – Programes de vigilància en sanitat animal – Campanyes de prevenció, vigilància, control i eradicació de les malalties en animals
Sèries recapitulatives (sic): <ul style="list-style-type: none"> – Registre d'analítiques de sanitat animal (TAAD 855)
Avaluació: <ul style="list-style-type: none"> – Disposició: destrucció total. – Termini: sis anys.
Accés: Règim d'accés: accés lliure. En cas que concorri algun límit que hagi de prevaler, accés parcial. Motivació: ocasionalment poden contenir dades personals que no són especialment protegides ni

merament identificatives contingudes a [la] informació pública directament relacionada amb l'organització, funcionament o activitat pública de l'Administració.
 Vigència de la restricció: fins a la destrucció de l'expedient.
 Fonamentació jurídica: art. 15.3 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; art. 24.2 i 25 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; i art. 36.1 de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents.

Taula 14. TAAD 854 de la CNAATD (Font: pròpia)

No em sembla que calguin més paraules. Dubto que els membres de la GAIP, abans d'escriure l'informe, hagin anat a cap arxiu (administratiu o històric) de cap administració i hi hagin comprovat amb els seus ulls i palpat amb les seves mans com són aquestes sèries i de què es componen cadascuna d'elles o si més no un bon nombre d'elles. En acabat, segurament haurien vist les TAAD i l'avaluació documental des d'un altre punt de vista.

Finalment, crec que tothom s'hauria d'adonar d'una cosa força òbvia: els juristes saben de lleis i els arxivers d'arxius i documents i gestió documental i no és versemblant que des del terreny del dret es digui com s'han de fer les coses als arxius sense ser-ne un entès. Una altra cosa seria que hi hagués un intercanvi entre professionals i treball d'equip. Ens farien un gran favor a tots els ciutadans, la veritat, ja que a través dels nostres impostos paguem els seus sous.

Per poder llimar diferències entre la CNAATD i els altres dos ens relacionats amb l'accés a la informació pública, GAIP i APDCAT, cal que s'entenguin i arribin, més que a acords, a comprendre les raons d'uns i altres. L'any 2015 es va constituir la Mesa de Coordinació GAIP-APDCAT-CNAATD per a l'aplicació homogènia de la normativa d'accés a la informació pública. Es va constituir el 21/10/2015 i correspon a la GAIP la convocatòria de la mesa; s'ha de reunir almenys quatre cops l'any (tret que no hi hagi temes a tractar) i s'aproven els criteris interpretatius conjunts per unanimitat dels tres organismes. Ara bé, no s'han tornat a reunir d'ençà de la seva primera sessió constitutiva i no em consta cap acord concret. Deu ser que no hi ha temes a tractar!

En conclusió, hi ha confusió i barreja de conceptes. L'accés a la informació es podrà fer efectiu si es permet que els arxius i els arxivers facin la seva feina perquè és mitjançant la gestió dels documents que s'aconseguirà arribar a la informació de què parla l'LTC, sense perjudici que hi hagi documentació (i no pas informació rellevant) que es pugui eliminar si així ho permet una TAAD.

7.2 Dictàmens

Un informe s'anomena dictamen quan inclou una valoració o una opinió i és un facultatiu o una comissió tècnica (d'assessorament o consultiva) qui l'emet.⁷⁸

En el projecte de reglament de la GAIP es preveu que aquest organisme també faci la funció d'assessorament de les administracions públiques. De fet, la GAIP ja s'ha avançat a l'entrada en vigor d'aquest futur reglament i ha atès algunes de les consultes formals⁷⁹ que li han adreçat diverses administracions públiques i ho ha fet mitjançant dictàmens. Així han elaborat un dictamen el 2015, set el 2016 i un el 2017.⁸⁰ Per al treball em semblen especialment interessant els següents:

- *Dictamen 1/2015: Consulta general sobre accessibilitat a la informació continguda a contractes de la Corporació Catalana de Mitjans Audiovisuals amb compromisos de confidencialitat.*

Temes tractats: accessibilitat de la informació (contractes); informació confidencial i límits oposables i ponderació; temporalitat; consideració procedimentals.

- *Dictamen 1/2016: Consulta general sobre accessibilitat a projectes tècnics i a altres documents inclosos als expedients de llicències, control d'activitats i contractació.*

Temes tractats: règim jurídic en procediments administratius en tràmit; règim jurídic persones interessades; límits a l'accés: seguretat pública, secret o confidencialitat; principi d'igualtat de les parts o la tutela judicial; intimitat i altres drets privats; secret professional i drets de la propietat intel·lectual i industrial; dades personals; interessos econòmics i comercials; trasllat a terceres persones afectades; ponderació de drets i interessos favorables i oposats; accés condicionat; pagament documentació lliurada; referències als arxius i a la seva normativa;

- *Dictamen 2/2016: Consulta general sobre accés a informació que es troba als arxius municipals.*

Temes tractats: accés a la informació que es troba als arxius; procediment per resolució i notificació o per comunicació.

- *Dictamen 3/2016: Consulta general relativa a la inclusió d'altres administracions dins el concepte de tercer afectat als efectes de l'aplicació de l'article 31 de la Llei 19/2014.*

⁷⁸ L'LTC no preveu que la GAIP tingui aquesta funció.

⁷⁹ També n'ha atès de presentades per diversos ciutadans per canals electrònics o per telèfon relatives a la interpretació de l'LTC, segons expressa la Memòria del 2015.

⁸⁰ Llistat complet a l'Annex 1; tot i que aquests dictàmens em semblen interessants i necessaris, jo els valoraria més si fossin escrits de forma més concisa, directa i precisa; sovint es fa servir una expressió entortolligada i embolicada, pròpia de molts textos legals, val a dir-ho, però es podria canviar (i s'hauria de canviar) sense perdre gens ni mica la formalitat dels textos ni la veracitat ni la precisió.

Temes tractats: derivació de sol·licituds; abast del concepte de tercers afectats; mecanismes de participació altres administracions.

- *Dictamen 5/2016: Consulta general sobre el límit del secret i la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració, el límit de la igualtat de les parts en els processos judicials i la seva incidència en l'accés a informació relativa a l'estratègia de l'Administració en un procés judicial del qual sigui part.*

Temes tractats: límit del secret o confidencialitat en els procediments i límit d'igualtat de les parts en processos judicials.

- *Dictamen 6/2016: Consulta general sobre entrada en vigor i referència temporal de les obligacions de publicitat activa i necessitat d'elaborar la informació sol·licitada.*

Temes tractats: entrada en vigor de la llei; referència temporal de les obligacions de publicitat activa; necessitat d'elaborar la informació sol·licitada.

- *Dictamen 7/2016: Consulta general sobre accés de les persones interessades a la informació continguda en un procediment administratiu en tràmit o obert.*

Temes tractats: persona interessada LPAC i DA primera LTC (dualitat de règims).

En tots aquests dictàmens la GAIP ha mirat de donar una resposta global a moltes qüestions que generen confusió i incertesa a l'hora d'aplicar la legislació, aclarint les ambigüitats de la llei o posant de relleu algunes incoherències, així com fent-ne interpretacions no restrictives pel què fa a l'accés i modulant un discurs que sigui també formatiu per a tots els agents en joc en l'accés a la informació pública.

Des del punt de la gestió i conservació documental la GAIP és molt circumspecte en l'aplicació de les TAAD, com ja he deixat clar quan parlava de l'Informe 1/2016.

Els dictàmens de la GAIP volen ser facilitadors, però personalment crec que fora més interessant no haver de recórrer a aquesta mena de textos. Si hi hagués una reglamentació més detallada sobre totes les qüestions que no s'han legislat prou acuradament i que generen aquesta mena de criteris erràtics, ajudaria que des de totes les bandes de l'accés (el sol·licitant, l'administració/arxiu, els interessats/afectats) es pogués saber, sense necessitat d'interprets, què cal fer i com en cada moment.

8 Casuístiques i problemàtiques

De les reclamacions presentades a la GAIP el 2015 i 2016 es desprèn que en les sol·licituds d'accés a la informació pública es donen un seguit de casuístiques i problemàtiques que a continuació desgrano. Sovint aquestes problemàtiques dificulten l'accés sol·licitat fins al punt que de vegades és inefectiu.

Cal tenir en compte que em baso en les casuístiques que es donen en les reclamacions presentades davant la GAIP que són indicadors d'un accés a la informació pública insatisfet o frustrat. Per tant, no dispo de la informació d'aquelles sol·licituds d'accés que hagin estat resoltes de forma satisfactòria i sense massa incidències ni d'aquelles sobre les quals el sol·licitant ha acceptat la negativa de l'administració i no ha reclamat. Aquesta mitja taronja de la qual gairebé no en sabem res és cabdal per poder fer una avaluació digna i completa sobre l'accés a la informació.⁸¹ Tant l'informe del Síndic com la Memòria 2016 del Departament de Cultura de la Generalitat proporcionen unes dades molt minses per poder fer una comparativa entre els casos d'accés satisfet i els no satisfets.

Provaré de fer una aproximació que ens il·lustri d'alguna manera quins són els cavalls de batalla per als ciutadans que decideixen fer ús del dret d'accés a la informació pública, amb el benentès que hi manca una pota. També he d'advertir que el recompte de reclamacions d'una matèria o casuística determinada és aproximat perquè em baso per fer-lo en la Memòria de la GAIP (Annex 3: Índex analític doctrinal de resolucions i dictàmens i Annex 4: Índex de matèries tractades a les Resolucions), així com també en les dades recopilades per mi (Excel resolucions GAIP 2016). Cap d'aquests documents és complet ni exhaustiu.⁸²

8.1 El tràmit de presentació de la sol·licitud:

Lògicament, la dificultat que implica el tràmit de presentació d'una sol·licitud d'accés a la informació pública no queda pas reflectida a les reclamacions de la GAIP. Aquest tràmit es pot fer electrònicament, presencialment o per correu postal certificat. Els problemes es deriven de la via electrònica. Els sol·licitants solen tenir problemes amb:

- la identificació personal mitjançant certificat electrònic (idCAT mòbil no és operatiu per a tots els tràmits);
- la plataforma a través de la qual es tramita la sol·licitud;
- l'accés a Internet de què disposa cada persona també condiciona l'agilitat de tot plegat;
- el maquinari i el programari dels ciutadans sovint no són prou adequats per poder fer cap tràmit electrònicament;

⁸¹ Obtenir informació sobre les sol·licituds d'accés a la informació no pot ser pas una quimera, encara menys ara que, amb la llei a la mà, les administracions han d'implantar sistemes de gestió documental per treballar electrònicament. No obstant, sembla que el camí serà llarg i feixuc. La tendència de cada administració d'anar a la seva no facilita les coses. Una planificació integral i un sistema homogeni per a grans segments de l'administració ajudaria a fer-ho tot més fàcil per totes bandes.

⁸² Com que només he pogut accedir a les resolucions des del web de la GAIP i, per tant, no hi ha hagut manera de disposar d'aquest material des d'una base de dades que em permetés fer cerques acurades, no he pogut analitzar amb precisió algunes dades. Això no obstant, he creat un full de càlcul que m'ha permès tenir força controlades aquelles dades que m'han semblat més importants.

- la consulta del tràmit a *La meva carpeta* del web gencat.cat no és gens fàcil i la connexió s'interromp massa sovint;
- l'acceptació de les notificacions de l'e-Notum (tràmit que no es pot fer des de l'idCAT mòbil) també és força difícil, etc.

Tot això i més dificulta que el tràmit electrònic és pugui fer a la primera sense cap entrebanc. Això és un escull greu que fa perdre molt de temps! També és cert que en els últims sis mesos hi he pogut detectar una millora considerable i, per tant, reconec que cada cop funciona millor. Tot i que encara queda un bon tros de camí a recórrer.

8.2 La resposta de les administracions

8.2.1 Silenci administratiu

La resposta que les administracions donen més sovint al sol·licitant és el silenci administratiu o, dit amb un eufemisme, la resolució presumpta. O sigui, fer mutis.

Aquest capteniment que l'administració té molt arrelat, cal dir-ho, és exasperant. Ja poden anar dient les lleis que l'administració té la obligació de resoldre expressament en un termini màxim (art. 21 LPACAP i art. 33.1 i 34.1) que aquesta es comporta amb la inèrcia de sempre.⁸³ De les 283 reclamacions presentades el 2016 veiem que totes les corresponents a sol·licituds d'accés inherents van obtenir silenci administratiu per part de l'administració. Això representa el 47,7%.⁸⁴ Aquesta xifra és molt alta i mostra una administració passiva i mal educada. Però hi ha una certa connivència de les autoritats i els legisladors que continuen sense donar una resposta contundent a aquest comportament.

El silenci administratiu en el cas de l'accés a la informació ens obliga a tractar dos aspectes:

a) el primer és que el silenci administratiu té un sentit diferent en l'LTC i en l'LTE; un és estimatori i l'altre desestimatori respectivament.⁸⁵ Si el que volem és anar per feina i no perdre temps amb futilses administratives i burocràtiques, aquest fet pot portar-nos a la conclusió que sigui millor acollir-nos a la llei estatal. D'aquesta manera, al ciutadà li queda clar, de bon començament, que no li han estimat la sol·licitud i pot interposar recurs o

⁸³ S'hauria de poder exigir responsabilitats per cada silenci administratiu i, de fet, es pot perquè el règim sancionador de l'LTC justament té tipificada aquesta conducta. Per què no s'aplica?

⁸⁴ Els números són aproximats i fets a la baixa. Les resolucions corresponents a les reclamacions del 2016 són 369; ara bé, si en restem les 66 inadmissions i les 20 mediacions, ens en queden un total de 283, de reclamacions, sobre les quals he calculat el percentatge dels silencis administratius per ser més precisa.

⁸⁵ Aquesta diferència no és tan gran com a primer cop d'ull pot semblar perquè en el cas de l'LTC hi ha molts casos en què el silenci també és desestimatori, ho és en tots aquells que hi concorre algun límit. Segons la legislació de procediment administratiu s'ha d'informar, en tot cas, d'aquest sentit estimatori o desestimatori del silenci (art. 21.4 LPACAP).

reclamació de seguida que es produeixi el silenci (al cap d'un mes) en comptes de triar l'opció, en principi més favorable, de l'estimació de la llei catalana perquè aquesta retarda com a mínim un mes més el lliurament de la resolució/informació (això si no es produeix un segon silenci executiu). Aquí l'LTC no es posa en el lloc del ciutadà perquè l'obliga a adreçar-se un cop més a l'administració per demanar-hi, ara, el lliurament de la informació sol·licitada si entén que el silenci és estimatori. Aquest és un punt molt paradoxal: el silenci és estimatori *«tret que una norma en rang de llei estableixi expressament que no en relació al que es demana»* i sempre que *«no hi concorre algun dels límits establerts per aquesta llei o altres»*. El ciutadà, ara, podem dir que ha begut oli perquè se li demana una preparació o una formació jurídica que no té. Ell tot sol ha d'interpretar si el silenci és estimatori o no (com si fos un entès en lleis). I aquí el legislador peca del tic sempitern de pensar-se que les lleis només les han de poder llegir els juristes, els advocats i els procuradors i que les persones del carrer ja pagaran els professionals que calguin perquè els les desxifrin. És més, esperar que el ciutadà entengui l'estimació o no estimació d'un text legal poc clar i envitricollat com l'LTC és gairebé mala fe. Conseqüentment, el ciutadà pot pensar que és estimatori (art. 35.1 LTC) i això li representa, un cop demanat el lliurament de la informació, haver d'esperar 30 dies més⁸⁶ per poder fer una reclamació o interposar un recurs. En canvi, si entén que la decisió és desestimatoria (seguint art.20.4 LTE), farà més bon negoci perquè no li caldrà demanar que li lliurin res i podrà presentar directament una reclamació⁸⁷. A més, cal afegir que l'LTE fixa un termini de 10 dies per al lliurament de la informació mentre que l'LTC el triplica.⁸⁸

b) el segon aspecte és que, un cop s'ha produït el silenci i el sol·licitant ha trucat a la porta de l'administració per tal que li lliuri la informació, molt sovint es produeix un silenci executiu (segon silenci). L'administració continua silenciosa i no fa arribar la informació al sol·licitant. Aquest fet és encara més pervers. El ciutadà va fent tots els passos que li marquen el procediment i la llei, i acaba rebent una segona clatellada, un menyspreu que fa feredat per part de l'administració. M'esplaiaria més encara si no fos perquè ja no tinc paraules per expressar el que penso. Molt probablement, el ciutadà caigui en un estat de desesperació i només li ballin dins del cervell paraules sense sentit: democràcia? participació? accés a la informació? drets? principis? bona administració? segle XXI?

⁸⁶ Aquest termini comença a comptar des *«del moment en què el sol·licitant ho demana»* (art. 35.3 LTC) i el còmput són dies hàbils, o sigui que ens en anem més enllà del mes. Expedient 18/2015 no ha demanat lliurament després del silenci; Expedient 286/2016 ha comptat malament el termini de 30 dies (hàbils i no naturals).

⁸⁷ Advoco en aquest cas, doncs, el *principi d'eficiència ciutadana* ja que l'administració n'és tan avara.

⁸⁸ Es pot veure amb més detall el tema dels terminis al capítol 8.

Davant d'aquest panorama, la GAIP, en un document elaborat *ex professo* sobre aquesta qüestió del silenci⁸⁹, ve a dir que, si al cap d'un mes l'administració no ha respost a la sol·licitud d'accés, el millor que pot fer el sol·licitant, sigui o no sigui estimatori el silenci, és reclamar sense més preàmbuls a la GAIP perquè, d'acord amb els articles 39.1 i 72.1 LTC, aquesta «*entén que [la reclamació] és perfectament legítima i ajustada al dret*».

La GAIP arriba a aquesta conclusió perquè «*la mala praxi administrativa de no resoldre dins del termini establert [...] sembla beneficiar més l'Administració que les persones que sol·liciten l'accés a una informació*». I argumenta que hi ha dues idees bàsiques en la raó de ser i en el significat del silenci administratiu: a) «*reacció del legislador davant d'una mala praxi administrativa*» perquè l'administració no se'n surti mai avantatjada ni en tingui beneficis addicionals; i b) protecció dels drets i interessos de les persones que presenten les sol·licituds a l'administració. La GAIP conclou que en «*qualsevol cas, atesa la finalitat pro persona interessada que té el silenci administratiu, seria incongruent*» que el silenci administratiu la pogués perjudicar.⁹⁰

8.2.2 Estimacions extemporànies

Una casuística que es dona freqüentment són les resolucions estimatòries extemporànies, és a dir, fora de termini. Al voltant d'un 20% de les resolucions ho van ser tant el 2015 com el 2016. Després de produir un silenci administratiu i veure's reclamada davant la GAIP, l'administració reacciona i s'apressa a donar la informació. Sembla com si de cop i volta s'adoni que això de l'accés a la informació va de debò. Aquest fet dona lloc a un gruix important de resolucions de la GAIP en què de manera molt breu resol que ja s'ha satisfet el dret i, per tant, s'hauria perdut l'objecte -la raó de ser- de la reclamació. Aquest fer de la GAIP és força tou amb les administracions. Crec que hauria de tenir una resposta més crítica envers les entitats reclamades per silenci administratiu i més compromesa amb els ciutadans perquè, d'una banda, el reclamant s'ha vist obligat a fer la reclamació i, de l'altra, la GAIP mateixa l'ha hagut de tramitar i resoldre. L'un i l'altra han perdut temps i diners! Si hi ha hagut finalment lliurament de la informació, la GAIP ja no es pronúncia sobre el tema del silenci. He consultat quin és la manera de fer de l'APDCAT sobre aquest tema i m'han informat que, quan passa això amb les reclamacions que els arriben, les estimen perquè la satisfacció ha arribat fora de termini i, per tant, s'ha vulnerat el seu dret.

⁸⁹ *Criteris interpretatius sobre reclamació a la GAIP en cas de silenci administratiu (gener 2016)*. Aquest document em fa pensar que la GAIP sent un cert avergonyiment de veure com les administracions es gronxen sense manies i de forma sistemàtica amb el silenci administratiu.

⁹⁰ Cal celebrar aquest canvi d'opinió de la GAIP ja que al començament de la seva activitat va inadmetre reclamacions perquè els reclamants no havien demanat a l'administració que els lliurés la informació i, per tant, el termini que l'administració tenia per lliurar la informació restava obert (10/2016, etc.).

8.3 L'admissibilitat de les sol·licituds

Les causes d'inadmissibilitat de les sol·licituds, tal com ha expressat la GAIP⁹¹ en nombroses ocasions, l'administració les ha d'invocar en el moment de donar resposta a la demanda d'accés a la informació pública «*essent molt qüestionable la seva al·legació ex post un cop s'ha produït el silenci administratiu*» perquè efectivament l'administració ja s'ha pronunciat sobre el fons de forma estimatòria o desestimatòria. A més d'invocar les causes d'inadmissibilitat, les resolucions han de ser motivades i justificades a bastament.⁹²

8.3.1 Abús del dret d'accés a la informació

Aquesta causa d'inadmissió es troba a l'LTE,⁹³ però, en canvi, no es recull expressament a l'LTC. En una trentena de reclamacions com a mínim⁹⁴ es constata que l'administració reclamada al·lega aquest precepte com a un motiu més, entre d'altres, per a la desestimació. La GAIP considera que és dubtós que es pugui aplicar, amb caràcter complementari o supletori, aquesta inadmissió prevista a la llei estatal malgrat sigui una llei bàsica. En canvi, considera que es pot invocar l'article 111-7 del Codi Civil de Catalunya (principi de bona fe) per tal d'inadmetre la sol·licitud si l'administració es troba davant d'un abús del dret d'un sol·licitant. Per donar-ne un exemple, en el fonament jurídic 4 de la reclamació 134/2016 (també de la 36/2015), la GAIP argumenta que les sol·licituds manifestament repetitives o amb un caràcter abusiu incorren en una causa d'inadmissibilitat segons la legislació bàsica sobre la transparència, però que no s'hi poden acollir les administracions catalanes perquè la legislació catalana sobre la transparència (art. 29 LTC) no preveu aquesta causa d'inadmissió; tanmateix, aquesta causa pot comportar la inadmissió o la desestimació d'una sol·licitud si s'acredita suficientment aquest abús, és a dir, si l'administració pot justificar, demostrar i al·legar la mala fe d'un sol·licitant que tingui com a únic objectiu perjudicar l'administració carregant-la de feina.

És sorprenent que les administracions parlin de sol·licituds *manifestament repetitives* o de *caràcter abusiu* amb les xifres actuals d'accés a la informació. Gairebé fa riure.

⁹¹ Memòria 2016. Memòria doctrinal punt 2.

⁹² GAIP: 4/2016, 119/2016, 143/2016 entre moltes altres.

⁹³ Art. 18.1.e LTE: [sol·licituds] *Que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència*

⁹⁴ Segons la GAIP: 36/2015, 7/2016, 18/2016, 134/2016, 178/2016 (16), 191/2016 (8), 223/2016 (2), 279/2016.

8.3.2 *Tasca complexa d'elaboració i reelaboració*

Aquesta causa d'inadmissió (art.29.1.b LTC)⁹⁵ la GAIP la tracta en el Dictamen 6/2016. També la trobem en una desena de reclamacions.⁹⁶ Val a dir que aquest motiu apareix en moltes resolucions, de vegades també en les al·legacions dels informes sol·licitats per la GAIP a l'administració reclamada un cop s'ha produït el silenci administratiu. Les administracions, quan apel·len a la «*tasca complexa d'elaboració i reelaboració*», no acostumen a acreditar, argumentar ni concretar quina és la magnitud de la tasca en qüestió i, per tant, és difícil d'admetre-la. D'altra banda, no es pot admetre que es justifiqui aquesta causa per denegar l'accés a la informació durant el procediment de reclamació quan no ho han fet durant el termini establert per resoldre. En qualsevol cas, en el seu dictamen 6/2016 la GAIP diu que s'han de complir uns requisits concrets en la motivació d'aquest supòsit:

- a) que l'administració és qui ha d'acreditar suficientment aquesta complexitat (no n'hi ha prou amb una al·legació genèrica) i això vol dir que ha d'aportar dades concretes que ho palesin;
- b) que els indicis que l'administració invoqui han de ser prou intensos perquè siguin realment indicadors de la *complexitat* i que s'ha d'acreditar la intensitat elevada d'un sol dels indicis o bé la concurrència de dos o més.
- c) el fet que la informació demanada s'hagi d'elaborar no és prou motiu d'inadmissió atès que sovint l'exercici de la transparència (publicitat activa) ja requereix una elaboració. El precepte mateix («si cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració») ja està admetent l'eventualitat d'haver d'elaborar una informació demanada. A més, cal tenir en compte que no es pot desestimar l'accés a cap informació quan la informació demanada havia de ser elaborada en compliment de la publicitat activa. Per tant, l'accés a aquesta informació s'ha d'estimar encara que s'hagi d'elaborar del tot.

La GAIP assenyala que poden ser indicis d'una tasca complexa d'elaboració els supòsits següents, entre d'altres:⁹⁷

- a) que calgui extreure la informació de documents amb un contingut més ampli, sobretot si s'ha de fer manualment i no és pot fer de forma simple i directa i això requereix d'una anàlisi o interpretació;

⁹⁵ Art.29.1.b LTC «*Si per obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració. En aquest cas, es pot donar la informació de manera desglossada, amb l'audiència prèvia del sol·licitant.*»

⁹⁶ GAIP: 36/2015, 77/2016,78/2016 (4),119/2016, 134/2016, 396/2016 (40/2017). Però també: 15/2016, 31/2016, 68/2016 etc.

⁹⁷ Dictamen 6/2015 de la GAIP

- b) que, per extreure la informació de bases de dades o arxius digitals, calgui utilitzar programes informàtics més o menys especialitzats o sofisticats [i que l'administració no en pugui disposar];
- c) que calgui combinar bases de dades o arxius electrònics i arxius en paper i que, a més, això requereixi una tasca d'anàlisi o d'interpretació
- d) que la informació abrasi un lapse temporal molt ampli i que calgui cercar-la a diversos expedients cronològicament molt allunyats i, fins i tot, a diversos contenidors o àmbits físics d'arxiu;
- e) que calgui cercar un nombre molt elevat de documents i expedients, especialment si es troben dispersos.

Sovint les administracions no fan cap càlcul real del temps que cal per poder facilitar la informació i llavors al·leguen de forma molt general el destorb que ocasiona que un funcionari hagi de dedicar un temps determinat en detriment de la feina que té encomanada quotidianament (que sempre és molta més que la que pot fer) i ho magnifiquen sense entrar en detall quan moltes vegades estem parlant, posem per cas, d'una hora o de trenta minuts de feina com a molt. Aquestes apreciacions són del tot subjectives i no aporten cap dada avaluable. Tot és poc més o menys.

8.3.3 Informació sol·licitada no és informació pública

La informació pública és aquella que es defineix a l'article 2.b de l'LTC i tot el que no inclogui aquesta definició no s'hi considera i, per tant, no és susceptible d'aplicació del dret d'accés a la informació. Hi ha un nombre important de reclamacions (cap a la trentena) que la informació demanada no encaixava en la definició d'informació pública que conté l'LTC i, per tant, la GAIP no les admet a tràmit. Aquesta problemàtica no es donaria si la ciutadania sabés i comprengués millor de què va l'accés a la informació pública i la transparència en general. És evident que si no ho saben és perquè no s'ha n'ha fet difusió ni s'han posat a l'abast eines formatives suficients.⁹⁸

D'altra banda trobem que l'administració al·lega que allò sol·licitat no és informació pública, de vegades amb raó (reclamació 74/2016 es demana un assessorament jurídic) i de vegades no (reclamació 142/2016 parcialment estimada per la GAIP per a la majoria de extrems de la sol·licitud).

⁹⁸ En el meu entorn familiar, d'amics i laboral tothom n'ha sentit parlar però pràcticament ningú té una idea precisa de perquè serveix ni de com es pot exercir el dret ni sobre què exactament.

8.3.4 Notes i esborranys

En la reclamació 119/2016 m'he trobat que l'administració al·lega que una determinada informació demanada consisteix en notes o altres documents de treball i ho al·lega un cop finalitzat el procediment de la sol·licitud inicial. És l'única administració que he vist que invoca aquest límit. Aquest supòsit d'inadmissibilitat és menys freqüent, però no inexistent. En aquesta resolució en concret el despropòsit és majúscul ja que l'administració cau en un equívoc terminològic perquè entén com a *notes* no unes anotacions informals, sinó *notes* en el sentit de qualificacions. De vegades, tinc la impressió que algunes administracions s'aferren a un clau roent per tal de trobar motius per a la denegació de l'accés a la informació.

Sobre aquesta causa d'inadmissió hi ha un embull considerable entre l'LTE i l'LTC. El més important que cal saber és el següent:

a) l'LTE exclou els «*informes interns o entre òrgans o entitats administratives*» (art. 19.1) i això és xocant;

b) l'LTC intenta corregir l'exclusió que fa l'LTE i parla d'exclusió dels «*documents de treball intern sense rellevància o interès públic*» (art. 29.1), però, en canvi, n'exclou també «*la informació en fase d'elaboració*»;

Molts autors han parlat d'aquests preceptes i de com en són, d'incongruents, i, fins i tot, de contradictoris. S'utilitzen termes poc precisos i fan enunciats massa oberts que poden ser un calaix de sastre que permeti excloure'n d'altres documents i d'altres dades. Al meu parer caldria reescriure aquests preceptes, però sembla que això amb prou feines se sol fer. Seria el reconeixement que els responsables d'aquests preceptes han comès un error.

Els informes que serveixen de fonament o justifiquen les decisions preses no es poden excloure de l'accés a la informació. I tot i el que digui la llei estatal, finalment qui té l'última paraula en aquest tema és la llei de procediment (LPACAP), que en l'article 70.4 especifica exactament quins documents no han de formar part d'un expedient administratiu: «*(...) informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com la continguda en aplicacions, fitxers i bases de dades informàtiques, notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives, així com el judicis de valor emesos per les administracions públiques, tret que es tracti d'informes, preceptius i facultatius, demanats abans de la resolució administrativa que posin fi al procediment*». Tal com diu Josep Matas, aquesta norma «*deixa sense efectes o substitueix l'art. 19.1 de l'LTE*» i assistim a «*la 'recuperació' dels informes*» que ja no es poden excloure ni dels expedients ni de l'accés a la informació.

8.4 El procediment de sol·licitud d'accés a la informació

Són moltes les casuístiques que es donen en la fase de sol·licitud de la informació. La diversitat d'administracions, les seves dimensions, l'organització i la logística de cadascuna d'elles, etc., condicionen la seva adaptació a la transparència i al lliure accés a la informació pública. Aquí només mencionaré les que m'han semblat més interessants per a la meua anàlisi.

8.4.1 *Entrada en vigor de l'LTC*

Alguna administració al·lega la no aplicabilitat de l'LTC perquè encara no ha entrat en vigor (caràcter prematur de la sol·licitud) o perquè consideren, erròniament, que la documentació anterior a la llei no és objecte d'accés a la informació pública i, per tant, es denega. La GAIP ha aclarit, d'una banda, que el dret d'accés s'exerceix *«sobre la informació que estigui en poder de l'administració en el moment que es demana, amb independència de la data de la seva producció o adquisició»*,⁹⁹ de l'altra, ha aplaudit el criteri d'alguna administració de donar per presentada la sol·licitud prèviament a l'entrada en vigor de la llei, perquè això *«evita a la persona interessada l'obligació de tornar a formular la petició»*.¹⁰⁰

8.4.2 *Resolucions, notificacions, comunicacions, peu de recurs*

Si en fem una estadística, el percentatge de resolucions estimatòries és positiu als ulls de qualsevol. Tanmateix, hi ha reclamacions de la GAIP que demostren que, després d'haver-ne estimat l'accés mitjançant una resolució, l'administració fa un lliurament incomplet de la informació demanada.¹⁰¹ Això, si més no, és inquietant. D'una banda, hom diu que sí a tot (i ja tenim un punt) i, de l'altra, hom lliura el que li convé i fa passar bou per bèstia grossa. Podríem dir que juguen al gat i a la rata.

Tampoc és lícit que l'administració faci una comunicació, en substitució de la resolució (art. 34.8LTC), i que només lliuri parcialment la informació. D'una banda, el sol·licitant creu que té sort perquè l'administració ha triat de fer un procediment abreujat i ràpid, ha estimat completament l'accés a la informació, la li ha lliurat de forma immediata; però, de l'altra, s'adona que tot ha estat un miratge perquè no ha rebut tot el que havia demanat i, a sobre, tampoc ha rebut cap mena d'explicació (la motivació en aquest cas era obligatòria) ni cap mena d'informació sobre la manera de reclamar o de recórrer.¹⁰²

⁹⁹ Reclamació 4/2016

¹⁰⁰ Reclamació 25/2015 i Dictamen 1/2015, FJ4

¹⁰¹ Reclamació 18/2016

¹⁰² Reclamació 30/2015.

Això em duu a parlar també del peu de recurs que han de tenir totes les resolucions que decideixen sobre l'accés a la informació. Es donen molts casos en què l'administració s'oblida d'adjuntar a la seva resolució la informació sobre quins són els recursos i/o reclamacions possibles contra la decisió dictada i quins els terminis per interposar-los o presentar-les. Altres vegades hi ha el peu de recurs, però la informació és incompleta (peu de recurs defectuós) perquè l'administració s'oblida de posar-hi la reclamació davant la GAIP, que és l'organisme més específic en matèria d'accés a la informació pública i el més adient.

Un aspecte que queda velat en les resolucions de la GAIP és la contraposició del procediment general que es descriu a l'LTC amb aquell d'alternatiu que prova de regular l'accés a la informació per una via alternativa més senzilla i directa (art. 34.8 substitució de la resolució per una comunicació o lliurament directe de la informació). Aquest altre procediment es podria equiparar amb el que s'ha dut a terme des dels serveis dels centres d'arxiu -pensats per posar els documents a disposició del ciutadans- que han seguit un procediment mínim i gairebé immediat i que prioritza la celeritat i evita les formalitats al màxim possible. Aquesta pràctica que s'ha de poder continuar fent als arxius no ha estat considerada per les lleis de transparència i és una qüestió que correspon resoldre per via normativa interna de cada administració (MATAS i BALAGUER, 2015, 35).¹⁰³

En tot cas aquí hi ha un camp sembrat de problemes a resoldre i sobretot a consensuar de forma racional i assenyada per tal que l'accés a la informació sigui més àgil i més generalitzat.

8.4.3 Sol·licitud imprecisa

L'exigència de precisió és més severa a l'LTE que a l'LTC ja que la llei catalana afegeix que, quan manqui precisió a la sol·licitud, *«l'administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la petició»* (art. 28.2.c LTC), mentre que la llei estatal requereix al sol·licitant *«que la concreti en un termini de deu dies, amb indicació que, si no ho fa, se'l tindrà per desistit»* (art. 19.2 LTE).

Aquesta problemàtica s'ha donat en diverses reclamacions. És pertinent fer-ne un comentari perquè dona informació d'una mala praxi d'algunes administracions. L'administració no pot interpretar el que vol el sol·licitant. Simplement ha de demanar concreció si cal. Ara bé, demanar concreció quan la informació ja és prou precisa és marejar el sol·licitant. Així mateix, aquesta demanda de precisió l'administració l'ha de fer dins del termini que té per

¹⁰³ L'autor creu que el procediment general de les lleis de transparència està pensat per atendre les sol·licituds de la informació que encara és a les unitats administratives i no pas per als documents dels arxius.

resoldre i no pas després.¹⁰⁴ Es pot donar el cas, per exemple, que una persona vulgui veure tot el que fa referència a una obra pública que s'ha fet a la seva ciutat. Podria demanar de veure tot el que fa referència a aquesta obra. Això pot comportar que hi hagi diversos expedients, no un de sol. El ciutadà no avesat en la matèria no té per què saber-ho i, per tant, no ho pot precisar. Aquí necessita l'ajuda de l'administració que té la informació, cosa que, sovint, aquesta no està disposada a donar. L'exigència de precisió en les sol·licituds podria comportar una gravíssima restricció del dret d'accés. És més, no és lògic esperar precisió del ciutadà tenint en compte que ell no té manera de saber quina informació té l'administració (MATAS I BALAGUER, 2015, 34-35).

8.4.4 Lliurament de la informació, gratuïtat i taxes

Dins de les reclamacions de la GAIP es troben moltes problemàtiques relacionades amb el lliurament de la informació: relacionades amb el termini de què disposa l'administració per fer a mans la informació, amb el format demanat o lliurat, amb la gratuïtat de la informació i amb el cobrament indegut de taxes. Des del sol·licitant que demana la informació en format electrònic i l'administració la hi brinda, sense motivar-ho, en paper, a mà i previ pagament e les fotocopies, passant pel sol·licitant que rep de l'administració informació que no ha demanat, en paper, previ pagament d'una taxa, fins a l'administració que cobra una taxa per haver elaborat expressament un informe per atendre una sol·licitud d'informació o l'administració que demana una contraprestació (taxa) perquè el sol·licitant no demana accedir a documents preexistents, sinó a una informació que requereix fer una recerca de dades,¹⁰⁵ en tots aquests casos el cobrament és indegut.

Pel què fa al lliurament, l'administració ha de donar sempre el format que demani el sol·licitant, però pot canviar-lo si ho motiva i ho justifica raonadament. Pot al·legar el canvi per una alternativa més econòmica i brindar la informació (expedients en paper) amb la consulta in situ i fer còpies dels documents que el sol·licitant demani previ pagament de les fotocòpies corresponents.¹⁰⁶

El dictamen 1/2016, punt 6, parla del pagament de la informació lliurada i concreta:

1. el principi general és la gratuïtat (art. 37 LTC);
2. l'administració pot rescabalar costos ocasionats per fotocòpies, impressions i tramesa (tret del correu electrònic) o per la transposició de la informació a formats diferents de l'original;

¹⁰⁴ Reclamacions 27/2016 i 143/2016.

¹⁰⁵ Reclamacions 27/2015, 13/2016, 113/2016 i 15/2016.

¹⁰⁶ 127 i 128/2016.

3. no es pot posar preu a l'accés si és una consulta a l'arxiu o dependència o si la informació demanada és en format electrònic i es fa per correu electrònic;

El problema amb què es troba el ciutadà és que molta de la informació que vol consultar no hi és en format electrònic i per tant quan demana expedients que són en paper no té possibilitat d'accedir-hi de forma gratuïta si no és amb la vista directa dels expedients in situ. Aquesta fórmula, no obstant, pot ser un inconvenient si es limita el temps de consulta. No es té en compte que, si es volen còpies, es puguin escanejar els documents (cosa molt més econòmica).¹⁰⁷

8.4.5 Motivació

L'administració ha de motivar les seves resolucions quan desestima l'accés a la informació, l'estima parcialment o no lliura la informació en el format demanat. En tot allò que l'administració limiti el dret d'accés cal motivació. Així ho expliciten les lleis de transparència i aquest és un dels problemes més recurrents que es donen juntament amb el silenci administratiu.

L'administració reclamada sovint al·ludeix a un límit o a un motiu, com ara el dret a la protecció de dades o el de la propietat intel·lectual, sense entrar a argumentar en què o com perjudica concretament l'accés l'un o l'altre dret. I és precisament aquesta concreció que la llei exigeix que cal explicitar. Desestimar una sol·licitud simplement perquè conté dades personals no és suficient. Cal raonar com i per què afecten la protecció de dades o la protecció de la propietat intel·lectual i quins perjudicis generen i, en acabat, fer-ne la ponderació corresponent i fer prevaler aquests drets per damunt del dret d'accés. No és vàlid tampoc que l'administració decideixi donar la informació en un altre format si no ho ha dit en una resolució expressa. No ho pot tractar com una cosa nímia, sense importància. Ha d'expressar-ho per escrit i ha de raonar-ho. I, malgrat haver-ne dit els motius i haver-los raonat, els sol·licitants poden fer una reclamació i la GAIP considerar que l'administració no ho ha ben fonamentat.

8.5 Els terminis

Per entendre'ns en el poti-poti dels terminis, els còmputos i els inicis dels còmput, cal entretenir-s'hi una estona.

L'administració ha de resoldre la sol·licitud d'accés a la informació en un termini màxim d'un mes (segons l'LTE i l'LTC), que es comença a comptar des de la recepció de la sol·licitud

¹⁰⁷ Hi ha ajuntaments que no tenen cap manera de fer digitalitzacions perquè no disposen de màquines per fer-ho de forma fiable i segura. Aquest és un aspecte que haurien d'atendre les diputacions, especialment en el cas d'ajuntaments petits que no tenen recursos suficients.

(LTE) o des de l'endemà de la recepció de la sol·licitud (LTC), una previsió que no s'ajusta a la regla general que imposa la LPACAP. El sol·licitant pot fer una reclamació a la GAIP (LTC) en el termini d'un mes comptador a partir de la recepció de la notificació, és a dir, el mateix termini que estableix l'LTE per al seu òrgan de garantia (CTBG) si bé, en aquest cas, el còmput del termini d'un mes s'inicia l'endemà de la presentació de la reclamació d'acord amb la regla general de la LPACAP. Per tant, doncs, l'LTC no s'ajusta al que és previst a la legislació bàsica de procediment pel que fa a la data d'inici del còmput de dos terminis: a) el de la resolució de la sol·licitud d'accés i b) el de la interposició d'una reclamació davant la GAIP.

Aquesta mena de desajustos entre l'LTC i la legislació bàsica de procediment administratiu es produeixen també en el cas del silenci administratiu. Així, segons l'LTC el sol·licitant pot fer la reclamació a partir del moment en què es produeix el silenci, mentre que, d'acord amb la llei de procediment, es pot reclamar l'endemà de la producció del silenci, una disposició que coincideix amb la de l'LTE. Ara bé, en realitat, aquesta divergència en la redacció no té cap efecte pràctic ja que el silenci es consuma sempre al final d'un dia (a les 24 hores) i, per tant, el resultat és el mateix, tant és si el còmput s'inicia a partir del moment del silenci o l'endemà.

Continuo: un cop estimada la sol·licitud, l'administració té un termini per lliurar la informació de 30 dies (LTC), mentre que a l'LTE és de 10 dies com a màxim. Ara bé, quan l'estimació es produeix per silenci administratiu (només en el cas de l'LTC) el termini comença a comptar des del moment en què el sol·licitant ho demana (altre cop) a l'administració.

Ara no entraré pas a parlar del silenci administratiu perquè ja m'hi he referit en un altre apartat i ja n'he dit el que penso sobre aquest fet prepotent i ridícul.

Tipus	Termini	Inici còmput (de compliment per l'administració)	Divergències amb LPACAP
Resolució administració LTE	1 mes	des de la recepció de la sol·licitud	no n'hi ha
Resolució administració LTC	1 mes	des de l'endemà de la recepció de la sol·licitud	des de l'entrada en el registre de l'òrgan competent ¹⁰⁸
Lliurament informació LTE	10 dies màxim	des del moment de la notificació de l'administració	-
Lliurament informació LTC	30 dies	- des del moment de la notificació de l'administració <u>però</u> - en cas de silenci administratiu: des del moment en què el sol·licitant ho demana (altre cop) a l'administració	-

Taula 15. Terminis i inici del còmput de la resolució i el lliurament d'informació (Font: pròpia)

¹⁰⁸ Article 21.3.b LPACAP.

Recursos	Termini	Inici còmput (de compliment per)	Divergències amb LPACAP
Recurs de reposició (LTC)	1 mes	A partir de l'endemà de la recepció de la notificació	-
Reclamació GAIP	1 mes	A partir de la notificació de la resolució	-
Reclamació CTBG	1 mes	A partir de l'endemà de la recepció de la notificació	-
Recurs contenciós administratiu	2 mesos	A partir de l'endemà de la recepció de la notificació	-
Reclamació GAIP (silenci administratiu)	1 mes	A partir del moment en què es produeix el silenci	des de l'endemà en què es produeix silenci
Reclamació CTBG (silenci administratiu)	1 mes	A partir de l'endemà en què es produeix el silenci	-

Taula 16. Terminis i inici del còmput de recursos i reclamacions (Font: pròpia)

Segons la llei de procediment (LPACAP), el còmput d'aquests terminis és el següent:

- Sempre que els terminis s'expressin en dies, s'entén que aquests són hàbils i se n'exclouen dissabtes, diumenges i festius. Per tant, trenta dies no es poden confondre amb un mes, sinó que s'enfila al mes i mig aproximadament (depenent dels dies festius de cada mes i del dia en què es comença el còmput).
- Sempre que els terminis s'expressin en mesos, aquests es computen a partir de l'endemà d'aquell en què tingui lloc la notificació (regla que, com hem vist, no sempre segueix l'LTC)

La GAIP també hi posa cullerada, en aquest cas a favor del sol·licitant, i precisa que mentre hi hagi silenci administratiu i en consonància amb el que disposa la LPACAP, el termini per interposar una reclamació davant la GAIP no caduca. Altrament es premiaria l'administració que hagi incomplert el seu deure de resoldre dins del termini i es puniria el ciutadà, que confia que es resolgui la seva petició ni que sigui tard perquè un cop passat el mes ja no podria reclamar.

Els terminis, doncs, són un altre gran embolic de les lleis en general i, concretament, de la llei de transparència. El ciutadà no els entén (no és estrany!) i una bona prova d'aquest fet és que constantment es produeixen confusions entre els terminis del silenci administratiu, de l'escrit de lliurament de la informació (silenci administratiu positiu), del recurs de reposició, de la reclamació a la GAIP, del recurs contenciós administratiu, etc. Hi ha divergències de termini entre l'LTE i l'LTC i en l'inici del còmput en la LPACAP. Tot plegat és esgotador. A les reclamacions de la GAIP es poden detectar moltes circumstàncies sobre els terminis i crec que és un tema que cal replantejar i esmenar.

8.6 Els límits al drets d'accés

En general, cal remarcar que els límits s'apliquen sovint de forma incorrecta. S'exclou informació pel fet que fa referència a unes matèries enumerades per la llei, però aquest no és el sentit exacte dels preceptes de les dues lleis de transparència. Totes dues precisen que es pot limitar el dret d'accés «[...] *quan la informació comporti un perjudici per a [...]*» (art. 14.1.e LTE) i «[...] *si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per a [...]*» (21.1.g LTC). El motiu de l'exclusió no pot ser en cap cas que la informació versí sobre aquestes matèries, sinó que la divulgació de la informació perjudiqui els interessos o els drets de terceres persones o de la col·lectivitat. Per tant, hi ha molta informació que es pot difondre ja sigui per la via de la publicitat activa o per la via de la sol·licitud d'un ciutadà (MATAS I BALAGUER, 2015, 32).

Els límits que esmento tot seguit són els invocats més sovint per les administracions per denegar o limitar l'accés a la informació. A més, val a dir que de vegades ho fan de manera automàtica sense avaluar si realment es produeix el perjudici.

8.6.1 Seguretat pública

El límit de la seguretat pública és esgrimit sovint de forma incorrecta per denegar l'accés a la informació. És cert que l'LTC¹⁰⁹ s'hi refereix de manera genèrica sense donar-ne, però, el detall que caldria per esbrinar en quins casos actua aquest límit. Fent una interpretació restrictiva del concepte, aquest límit fa referència només a la informació vinculada a les forces i cossos de seguretat, que són els que tenen competència en matèria de seguretat pública.

La GAIP, però, fa una interpretació més àmplia del concepte de seguretat pública i hi inclou també «*la informació relativa a les construccions, equipaments o serveis que per la seva significació poden trobar-se en un major risc o vulnerabilitat d'agressions o atemptats (bancs, centrals energètiques, centres de salut, etc.)*».¹¹⁰ Això és avalat pel Conveni 205, que també inclou dins d'aquest límit la divulgació de documents relatius a sistemes de seguretat d'immobles i comunicacions, és a dir, qualsevol element que pugui constituir un factor de risc per a la seguretat de persones o béns. D'aquesta manera, la GAIP també fa extensiu aquest límit a la informació que posi «*en una situació de risc tangible un col·lectiu determinat de persones*», però precisa, alhora, que, segons l'art. 24.2.d LTC, la seguretat de les persones és un criteri de ponderació que caldria tenir en compte pel que fa a la protecció de les dades personals a l'hora de donar accés a la informació. Per tant, en aquest límit hi intervenen dos criteris: el de la seguretat pública pròpiament dita (art. 21 LTC) i, alhora, el de

¹⁰⁹ Art. 21.1 LTC.

¹¹⁰ Dictamen 1/2016, pàg. 9.

la protecció de les dades personals contingudes a la informació que es facilita (art. 24.2.d LTC).¹¹¹

8.6.2 El secret o la confidencialitat dels procediments

La confidencialitat ha d'haver estat declarada per una norma en rang de llei. Aquest és un requisit *sine qua non*. Dit això, la problemàtica rau en el fet de no aplicar la lletra de la llei. L'administració fa servir aquest límit incorrectament per motivar la denegació a l'accés a la informació.¹¹²

8.6.3 Igualtat de les parts en processos judicials i tutela judicial efectiva

Aquest límit només es pot aplicar en relació a la informació que hagi estat expressament elaborada per a un procediment judicial, però no en relació a la informació que ja existia o que ha estat elaborada amb independència del procés judicial. Només es pot aplicar mentre dura el procés judicial i fins que es dicti sentència ferma. Així ho veiem a la resolució 31/2015, en què l'administració reclamada al·lega aquest límit en relació a una informació sol·licitada que havia estat elaborada molt abans del procediment judicial en qüestió.

8.6.4 Secret professional i propietat intel·lectual i industrial

Tal com diu amb claredat Matas i Balaguer, «*el secret professional és un comportament, però no una matèria o classe d'informació*». Aquest límit obliga a guardar el secret professional i es pot aplicar a molta mena de matèries. La referència a la propietat intel·lectual tampoc és correcta ja que el fet que hi hagi drets intel·lectuals en condiciona l'explotació (reproducció, distribució, comunicació pública i transformació), però en cap cas la consulta directa (MATAS I BALAGUER, 2015, 33).¹¹³

Amb freqüència l'administració motiva l'aplicació d'aquest límit basant-se en el possible mal ús de la informació que en pugui fer el sol·licitant. La GAIP sobre aquest extrem respon que hi ha una forma de prevenir el mal ús: 1) advertint la persona a qui es lliura la informació que només és per al seu ús personal (no per reproduir-la ni difondre-la, etc.) i que, en cas que la reproduís o la difongués, infringiria el dret de propietat intel·lectual i en seria responsable; 2) o bé facilitant la consulta de la informació a les oficines. Sobre això també la sentència del TS, de 6 de juny de 2005, aclareix que «*no es pot limitar el dret a obtenir còpia de documents públics només sobre la base de presumir el mal ús o conducta antijurídica de què poden ser objecte*».¹¹⁴

¹¹¹ En aquest sentit, són interessants les reclamacions 75/2016, 37/2015 i 119/2016.

¹¹² Reclamació 68/2016 i 123/2016, entre d'altres.

¹¹³ Reclamació 17/2015, entre d'altres.

¹¹⁴ L'administració havia denegat l'accés a la informació basant-se en el perjudici que podrien causar als tercers afectats les dades personals que contenia la informació demanada.

8.6.5 Drets econòmics i comercials

Com diu la Directiva 2016/943 (art. 2)¹¹⁵ les empreses fan servir la confidencialitat com una eina per protegir els coneixements tècnics i la informació empresarial, que engloba dades com ara la informació sobre els clients i els proveïdors, els plans comercials i els estudis i estratègies de mercat. La protecció d'aquests secrets comercials és especialment importat per la competitivitat, el desenvolupament i la investigació de les empreses i permet que els seus creadors i innovadors en puguin treure partit.

Sobre aquesta matèria l'art. 140 del TRLCSP disposa que *«els òrgans de contractació no poden divulgar la informació facilitada pels empresaris que aquests hagin designat com a confidencial; aquest caràcter afecta, en particular, els secrets tècnics o comercials i els aspectes confidencials de les ofertes»*.

Aquest límit el trobem a la legislació estatal.¹¹⁶ L'LTC no l'esmenta de forma específica, però a l'art. 21 la lletra f) es refereix a *«altres drets privats»* i la lletra g) a *«drets de propietat intel·lectual»*. Sobre aquest tema la GAIP a l'Informe 1/2016 va argumentar, tanmateix, que el límit dels interessos econòmics i comercials també era d'aplicació a Catalunya, pel fet que *«protegeixen drets i interessos privats afectats per l'exercici del dret d'accés a la informació pública»*. A la reclamació 119/2016 la GAIP resol favorablement l'accés a la informació després de ponderar a favor de l'interés públic per damunt del privat (interessos econòmics i comercials).

8.6.6 Dades personals

Ja he tractat el tema de les dades personals uns capítols més amunt. Aquí només em fixaré breument en un aspecte que em sembla bàsic.

La llei permet que l'administració ponderi i resolgui favorablement les sol·licituds d'accés en què hi hagi dades personals que no siguin especialment protegides i, per tant, la dota de més capacitat per decidir. Dit això, *«la comunicació de les dades [dades no protegides especialment] per si mateixa no seria incorrecta [...], sinó que només ho seria si es demostrés que aquesta comunicació ha provocat un perjudici»* (MATAS I BALAGUER, 2015, 32).

¹¹⁵ Directiva (UE) 2016/943 del Parlament Europeu i del Consell, de 8 de junio de 2016, relativa a la protecció dels coneixements tècnics i de la informació empresarial no divulgats (secrets comercials) contra la seva obtenció, ús i revelació il·lícites.

¹¹⁶ Art. 14.1.h LTE *«Interessos econòmics i comercials»*

8.7 El tipus de reclamant

8.7.1 *Electes*

Durant el 2016 es van resoldre 282 reclamacions¹¹⁷ de les quals 69 les van fer electes locals (regidors i diputats). Això representa un 24% del total. Personalment crec que és una xifra força alta, tanmateix, com que no tenim resultats globals i exhaustius sobre l'accés a la informació pública no sabem quants electes de totes les administracions han demanat informació ni de quina mena o quantitat parlem.

Els electes són els qui han d'encarregar-se de dur a terme el control de les actuacions de les seves respectives institucions. Per tant, tenen una major legitimitat per accedir a la informació i per això l'LMRLC els atorga un dret reforçat. L'article 164 de l'LMRLC regula el dret a la informació dels membres de les corporacions locals, un dret que s'emmarca en la en el dret fonamental a la participació política, tal com expressa la CE (art. 23.1). D'aquesta manera, quan els electes sol·liciten accés a informació relativa a l'administració de la qual formen part, no es basen en la legislació de transparència, sinó en l'específica de règim local. Tanmateix l'LMRLC no preveu una via específica que garanteixi el dret d'accés a la informació pública, com ara la reclamació davant la GAIP, ja que només hi preveu el recurs contenciós administratiu com a mitjà d'impugnació.¹¹⁸ És en aquest sentit, doncs, que l'LTC és supletòria i cobreix aquesta manca tot proporcionant als membres de les corporacions locals una via gratuïta i voluntària prèvia al contenciós administratiu per garantir l'efectivitat del seu dret a la informació mitjançant la impugnació que ofereix el mecanisme de reclamació de la GAIP. És a dir, les legislacions de transparència (LTE i LTC) són supletòries en tot allò que no hagin regulat les lleis del règim local.

Cal destacar que en seixanta-nou ocasions els electes d'aquestes reclamacions presentades davant la GAIP han trobat entrebancs a l'hora d'accedir a la informació i, per la mena de dificultats, s'entreveu que les administracions locals involucrades no estaven gens acostumades al fet que els seus regidors o diputats exercissin el seu dret d'accés a la informació i, per tant, l'obligació de controlar, que és una de les seves funcions intrínseques.

Les problemàtiques solen ser:

- a) **Silenci administratiu:** la resposta a la sol·licitud d'informació dels regidors és de quatre dies, passats els quals s'aplica el silenci administratiu positiu (art. 164 LMRC).¹¹⁹ Els electes també pateixen, doncs, aquesta malura del silenci.

¹¹⁷ Excloses les 19 mediació, 12 desistiment i 56 inadmeses.

¹¹⁸ Òbviament, perquè encara no existia l'LTC.

¹¹⁹ Reclamacions 3/2016, 4/2016, 23/2016, 28/2016 entre d'altres.

- b) **Informació prèvia a l'LTC:** les corporacions locals justifiquen el no lliurament de la informació anterior a l'entrada en vigor de l'LTC, sense tenir en compte que la informació pública és *tota aquella que l'administració ha elaborat i té en el seu poder inclosa la que subministren els subjectes obligats* (art. 2b LTC) amb independència, òbviament, de quan hagi estat elaborada o rebuda. I cal insistir-hi els electes tenien aquest dret molt abans de la confecció de la nova legislació de transparència com ha hem dit més amunt. Per tant, no es pot limitar l'accés a la informació per aquesta raó.¹²⁰ Tampoc es pot adduir el fet que la informació sigui de mandats anteriors, com fa la Diputació de Girona quan demana, en resposta a un diputat de la CUP, que indiqui amb quin procediment, actuació o matèria té relació la informació respecte del mandat actual!¹²¹
- c) **Denegació de còpies i no lliurament de la informació:** les administracions a qui es reclama posen moltes pegues als electes a l'hora de lliurar-los informació: que no es disposa exactament d'un document amb la informació demanada, que la informació es pot obtenir a partir d'altres fonts, etc. També se'ls denega l'obtenció de còpies quan justament l'LMRLC (art. 164.5) afirma que «els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés» i que tant pot ser «en paper com en un suport tècnic que permeti d'accedir a la informació». En tot cas si l'administració estima no haver de donar les còpies, ho ha de motivar i justificar amb arguments de pes. Per la seva banda, els electes resten responsables i compromesos amb el deure de confidencialitat de la informació (art. 164 LMRLC) i no en poden fer cap difusió.
- d) **Límits a l'accés a la informació i ponderació:** els límits previstos per l'LMRLC (art. 164.3) són el dret constitucional a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge, secrets oficials o secrets sumarians. Aquests límits són molt més reduïts que els que estableixen l'LTE (art. 14 i 15) o l'LTC (art. 21 i seg.) i no poden ser ampliat pels de les lleis de transparència. A més, l'article 164.2 TRLMRLC i 15 ROF preveuen una sèrie de supòsits d'accés lliure o directe en què no cal que els electes hagin ni tan sols de formular la sol·licitud per escrit, fixa un termini de quatre dies per resoldre-la i determina que el silenci administratiu és sempre positiu, sense que valguin les excepcions que conté l'LTC (art. 35). També invoquen les administracions els límits que imposa la protecció de dades personals, però aquests límits s'han de ponderar i, en la ponderació, cal tenir sempre present la condició d'electe del sol·licitant i avaluar la proporcionalitat del dany que es pugui causar a l'interès públic. Queda clar, doncs, que els membres de

¹²⁰ Reclamació 22/2016

¹²¹ Tractant-se de la Diputació de Girona no es pot pensar que no han entès la llei.

les corporacions locals estan sotmesos a una regulació clara i deliberadament favorable i no es pot pensar que calgui cap aplicació supletòria si no és per ampliar el dret, però no pas per restringir-lo. Hi ha una sentència recent del TS 2870/2015, de 15 de juny de 2015, que ho confirma.

- e) **Manca de justificació del sol·licitant:** demanar que es justifiqui la sol·licitud d'accés a la informació no és gens ni mica raonable. Tant l'LTC com l'LMRLC no exigeixen que es justifiquin els motius ni finalitat de la informació demanada. En tot cas, el fet que l'accés a la informació sigui sol·licitat per un electe (regidor o diputat) ja és prou justificació i s'entén que no cal cap altra motivació perquè els regidors i els diputats estant emparats per les seves funcions de representació política en tasques de govern, de gestió i/o de control (art. 23 CE).¹²²
- f) **No competència de la GAIP:** com ja he dit més amunt les administracions reclamades per electes no consideren que la GAIP sigui competent per atendre aquestes reclamacions. La GAIP, però, a més d'esgrimir el caràcter supletori de l'LTC, argumenta que no podria ser altrament perquè, si no, en resultaria que els electes tindrien menys garanties que la resta dels ciutadans, a més, al·ludeix a la sentència 2870/2015 del TS, en què aquest Tribunal defensa que el dret dels electes no pot ser menor al dret que tenen la resta de ciutadans.

8.7.2 Persones interessades (interessats) i persones afectades (afectats)

Les persones interessades són les que tenen drets o interessos o les que es puguin veure afectades per la decisió que s'adopti en un procediment administratiu. Per tant, aquestes persones tenen dret d'accés a l'expedient corresponent i a tota la informació que contingui.¹²³ L'accés dels interessats a la informació es regeix per les lleis de procediment administratiu (art. 53 LPACAP i art. 26 LRJPCat),¹²⁴ que els proporciona un dret reforçat, motivat perquè l'accés al seu expedient està relacionat estretament amb el seu dret de defensa, la qual cosa els garanteix un major accés a la informació continguda dins l'expedient en qüestió. Els interessats, igual que passa amb els electes, també tenen dret a reclamar davant la GAIP si se'ls denega l'accés a la informació (com els electes) malgrat que la seva sol·licitud no es regeixi per l'LTC. La GAIP considera que les persones no interessades també poden demanar accedir a procediments administratius en tràmit (no finalitzats), però, en canvi, ho han de fer d'acord amb la legislació de transparència (LTE o LTC). La GAIP fa notar que en relació al dret d'accés a la documentació dels procediments administratius en tràmit, no hi ha cap precepte a l'LTC ni cap límit d'accés que es defineixi

¹²² Reclamació 159/2016, 203/2016 entre d'altres.

¹²³ Art. 4 Concepte d'interessat (LPACAP).

¹²⁴ Abans també art. 35.a LRJPAC (derogada des de l'entrada en vigor de l'LPACAP).

en funció de si els procediments són oberts o tancats. Tampoc a l'LTE. I en bona lògica conclou que tothom pot accedir a la informació independentment del fet que aquesta formi part d'expedients oberts o tancats o, fins i tot, de cap. No obstant, aquest criteri de la GAIP és controvertit i no el comparteix tothom.¹²⁵ En tot cas, s'ha d'estar atent a les resolucions judicials que es generin sobre el tema.

Efectivament, sorgeixen problemes a l'hora d'interpretar el preceptes d'unes i altres lleis. De totes maneres, en cas de dubte, sempre han de prevaler els més favorables a l'accés. Si hi ha dades personals en dansa s'ha de fer la ponderació pertinent mitjançant el test del dany i s'ha de resoldre com a mínim donar-hi un accés parcial i/o anonimitzar-ne les dades si això és factible.¹²⁶

Vull remarcar que quan l'administració invoca aquest límit, moltes vegades no realitza el tràmit establert de traslladar als afectats la sol·licitud d'accés a la informació perquè puguin fer-hi al·legacions (art. 31 LTC). Aquí s'ha de pensar, també, que no sempre és fàcil de dur a terme aquest tràmit (caràcter massiu dels subjectes, afectats que no es poden localitzar, etc.). De vegades, els terminis per fer-ho poden ser també massa ajustats.

8.8 El procediment de reclamació

8.8.1 Inadmissió de la reclamació

La manca de presentació prèvia de la sol·licitud d'accés a una informació per part del reclamant és motiu d'inadmissió perquè òbviament això és un requisit necessari.¹²⁷ Passa el mateix quan a les sol·licituds els manca la informació bàsica: és el cas de la reclamació 62/2016 contra l'Ajuntament de Rubí presentada per la secció sindical de CCOO, en què no queda clar ni la identitat del sol·licitant, ni si representa tot el sindicat, ni a quin òrgan adreça la sol·licitud, ni s'hi pot veure cap enregistrament. També és motiu d'inadmissió que la informació demanada no sigui informació pública, com en el cas de les reclamacions 87/2016 i acumulades¹²⁸ contra l'Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts presentades per un regidor no adscrit, en què presenta sol·licituds d'una altra índole i queixes que res tenen a veure amb l'objecte de les reclamacions a la GAIP, és a dir, resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública. Un altre cas seria la resolució 283/2016 referent a la reclamació presentada contra la DG d'Administració Local de la Generalitat per una secretaria general d'un ajuntament on no es demana cap informació

¹²⁵ Com per exemple el Consejo de transparencia buen gobierno (CTBG) que diu que només els interessats poden accedir als expedients en curs.

¹²⁶ Reclamacions 17/2015, 19/2015, 24/2015, 123 i 124/2016, 176/2016 (21/2017), entre d'altres.

¹²⁷ Reclamacions 5/2016 i 282/2016.

¹²⁸ Reclamacions 87-89-90-93-108-109/2016 acumulades.

pública, «*sinó que, al contrari, proporciona una determinada informació a l'Administració de la Generalitat per tal que incoï un determinat procediment administratiu*». I encara un altre: en la reclamació 134/2016 contra les Masies de Voltregà el sol·licitant és una entitat que demana informació pública, que la GAIP li estima, però alhora aprofita per sol·licitar altres coses que no ho són (disposar, com a entitat, d'un espai al web municipal o que es comuniquin les seves instàncies als grups polítics municipals i a determinades entitats de la localitat). Un cop més hi ha confusió.

M'admira que els regidors, sindicats, secretaris o persones de col·lectius determinats caiguin en un batibull de confusions i tinguin un criteri tan poc format sobre la informació pública. Ells són els qui haurien d'estar-hi més familiaritzats. Si van tant despistats, imagineu com deuen anar la resta de ciutadans, que no hi estan gens ni mica avesats! A partir d'aquí es pot entendre per què la transparència i l'accés a la informació és tan difícil d'entendre pels ciutadans en general i que, en endinsar-se dins d'aquesta jungla tan atapeïda, se'n sentin fora de joc a la primera de canvi. Cal tornar-ho a dir? Fa falta més formació i més difusió. En tot cas, sembla que s'ha de formar tothom, els de dins de les administracions i els de fora.

8.8.2 Duplictat de les reclamacions

Aquest és el cas en què un sol·licitant interposa un recurs de reposició i, sense haver exhaurit el termini que té l'administració per resoldre, presenta una reclamació a la GAIP. Això és contrari a l'ordenament jurídic ja que no es poden interposar dos recursos administratius simultàniament en relació a una mateixa procediment. El recurs potestatiu de reposició que com ja ho diu el seu nom és voluntari s'ha mantingut en l'LTC, diferència de la llei estatal¹²⁹. Molts juristes consideren que no calia mantenir aquest recurs. Certament, enreda més que no pas solucionar. Els sol·licitants es fan un embolic considerable amb els terminis, de vegades no han capít que el recurs és voluntari i pensen que cal fer-lo com a mer tràmit per poder fer després una reclamació. Tot plegat, pot anar lligat també amb un peu de recurs defectuós que no mencionï la reclamació a la GAIP i, per tant, no els quedi clar que podrien haver-hi reclamat directament; en aquest cas, el sol·licitant presenta una reclamació i dies després un recurs de reposició a l'administració que té la informació demanada. Aquí també es dona una duplictat que l'ordenament no permet. Tot plegat em fa pensar que el sol·licitant deu tenir pressa i mira d'aconseguir el seu propòsit com abans millor. O més aviat que el procediment és lent. Al meu entendre, l'accés a la informació hauria de ser més àgil. En tots dos casos el resultat és una inadmissió de la reclamació.¹³⁰

¹²⁹ LTE art.23 va preveure la reclamació davant del CTBG en substitució del recurs de reposició

¹³⁰ Reclamació 151/2016 i altres

8.9 El tipus d'informació

Hi ha un bon grapat de matèries en què la GAIP estableix criteris doctrinals sobre l'accés a la informació. L'abast d'aquest treball no permet entrar-hi en detall. Tal com deia al principi, el meu objectiu és l'anàlisi d'aspectes més aviat formals que ocasionen problemàtiques que no s'haurien de donar i no tant l'anàlisi conceptual de les matèries sotmeses al dret d'accés a la informació perquè això requeriria un treball molt més exhaustiu.

Hi ha unes matèries que són més susceptibles de ser denegades (o almenys hi ha més reclamacions que les tracten) com ara les retribucions del personal directiu, la contractació administrativa, factures, subvencions, etc. Em decanto per donar més importància a les dades que mostren quines són les administracions que han generat més reclamacions: la Diputació de Girona (23), l'Ajuntament de Sant Vicenç dels Horts (19), l'Ajuntament de Lleida (14), l'Ajuntament de Pal·lejà (13), etc. El fet que algunes administracions en tinguin moltes més, de reclamacions, que no pas d'altres no em sembla que sigui perquè hagin rebut proporcionalment més sol·licituds, sinó més aviat perquè tenen una actitud poc empàtica amb la transparència, perquè tenen un coneixement insuficient de la llei o, simplement, pels estira-i-arronses de la política local. Siguin com siguin, cap d'aquestes raons hauria de ser mai present a l'hora de resoldre les sol·licituds d'accés a la informació.

8.10 La gestió i la conservació de documents

8.10.1 Documentació inexistent

Sobre aquesta qüestió s'han produït dos tipus de situació:

1. L'administració no té la informació/documentació perquè s'ha destruït en l'aplicació d'una TAAD i, per tant, només en queda una relació en el Registre de documents eliminats.
2. L'administració no disposa de la informació perquè l'ha perdut, no l'ha elaborat o l'ha destruït de forma improcedent.

En el primer cas, no cal que digui gairebé res més del que ja he dit sobre aquesta qüestió més amunt.¹³¹ Les TAAD són un instrument de conservació i eliminació de documents fixat per la Llei d'arxius i gestió documental i tenen una finalitat necessària i imprescindible. La GAIP es posa les mans al cap quan veu que la informació eliminada és motiu de sol·licitud. Més aviat els hauria d'esperverar que la informació configurada dins dels documents que formen part dels expedients no tingui ni ordre ni concert. I, cal insistir-hi, la tasca dels arxius i els arxivers és clau perquè la documentació (informació) estigui en tota regla. Però no totes

¹³¹ Apartat 7.1.

les administracions tenen arxivers ni tan sols els serveis ocasionals d'arxivers ni tampoc els recursos necessaris per tenir-los.

En el segon cas, és a dir, quan la documentació s'ha perdut o destruït impropriadament¹³², la GAIP adverteix a l'administració que té el deure de conservar la documentació i en condicions adequades i ho posa en coneixement de l'òrgan competent en matèria d'arxius del Departament de Cultura de la Generalitat¹³³ perquè n'exerceixi la competència d'inspecció i sanció que escaigui.

8.10.2 La cerca de la informació

Quan un sol·licitant sap de manera *sui generis* el que cerca i li cal precisar per tal de fer la sol·licitud tal com s'indica a la llei, es troba que li és francament difícil si no té una visió del conjunt de la informació que hi ha dins de l'administració a la qual es dirigeix. Aquesta informació l'obtindria si el Quadre de classificació dels documents (QdC) de l'entitat estigués a l'abast dins del Portal de Transparència. El QdC funcional és imprescindible per mostrar al ciutadà quines són les funcions i les activitats que desenvolupa cada administració concretament. No obstant, és convenient que hi aparegui amb les definicions de cada sèrie o subsèrie i no només amb els enunciats. D'aquesta manera el ciutadà aniria força més orientat i podria precisar més a quina informació vol accedir i satisfer el seu dret.

A través del web Transparència Catalunya he constatat que hi ha alguns ajuntaments que tenen als seus portals de transparència els QdC, majoritàriament només amb els títols de les sèries i molt pocs amb la definició o explicació de cadascuna d'elles, però la majoria encara no hi són publicats.

8.10.3 La temporalitat de l'accés

«Els límits del dret d'accés a la informació pública són temporals si així ho estableix la llei que els regula i es mantenen mentre perduren les raons que en justifiquen l'aplicació» (22.2 LTC). La llei de transparència no entra, doncs, a definir la vigència del límits i, per tant, hem d'acudir a la LAGD per determinar-ne la temporalitat:

Com a norma general, a l'hora d'excloure la consulta de documents, cal tenir en compte les qüestions següents:¹³⁴

¹³² Aquestes destruccions no es produeixen quan hi ha un arxiu i un arxiver que s'encarrega de la gestió documental, sinó justament quan no n'hi ha. segurament la GAIP es deu adonar, doncs, de la immensa importància que té la presència d'arxivers dins de les administracions i fora bo que en fes una defensa aferrissada perquè això sigui així. Almenys, és el que jo m'esperava trobar a les seves resolucions.

¹³³ Direcció General d'Arxius, Biblioteques, Museus i Patrimoni / Subdirecció General d'Arxiu i Museus.

¹³⁴ Art. 36.1 LAGD

- a. l'exclusió de consulta queda sense efecte al cap de 30 anys de la producció de la documentació tret que la legislació específica digui una altra cosa.
- b. només poden ser consultats els documents amb dades personals sobre seguretat, honor, intimitat o imatge de les persones:
 - amb el consentiment de l'afectat;
 - quan hagin passat 25 anys de la seva mort (si se sap la data de la mort de l'afectat);
 - quan hagin passat 50 anys de la producció dels documents (si no se sap la data de la mort però se'n té la certesa).
- c. *«per reglament, es poden establir, per a classes determinades de documents, altres terminis de vigència diferents dels previstos a l'apartat 1»*.¹³⁵

El problema és qui ha d'acreditar la mort de l'afectat perquè es pugui donar accés a la informació? El sol·licitant o l'administració? Des del meu punt de vista, no li pot caure la càrrega d'acreditar la mort de l'afectat al sol·licitant perquè sovint no sap com fer-ho o simplement no li és possible fer-ho. El més lògic i adequat és que sigui l'administració qui se'n faci càrrec perquè és qui més fàcilment ho podrà esbrinar.

En aquest sentit, a la resolució 69/2016 la GAIP resol que sigui l'administració (un ajuntament) *«qui comprovi si les persones afectades que consten a la documentació han mort o no fa més de vint-i-cinc anys»*. I argumenta que *«resulta exigible que sigui l'administració que rep la sol·licitud d'accés que comprovi si concorre el requisit de la mort previst a la LAGD»* i dona a entendre que ho pot fer simplement demanant un certificat de defunció al Registre Civil tal com el seu reglament preveu a l'article 19,¹³⁶ on permet que l'administració pugui obtenir un certificat o nota simple informativa amb el contingut de qualsevol assentament o document del Registre. Això mateix ho preveu també la nova Llei del Registre Civil (LRC),¹³⁷ en vigor des del juny de 2017, que facilita aquesta mena de consultes i configura el Registre Civil com a registre únic per a tota Espanya, informatitzat i accessible electrònicament. D'altra banda, la GAIP puntualitza que sovint *«els sol·licitants no coneixen la identitat de les persones que consten en els documents i això fa que sigui encara més difícil constatar-ne el fet i la data de la mort»*.

Certament, em sembla poca-solta pretendre que la càrrega de la prova sobre la mort dels afectats recaigui en el ciutadà/sol·licitant. Per garantir i tutelar jurídicament els ciutadans en el dret d'accés a la informació pública, s'ha de partir d'una premissa diferent. No és el

¹³⁵ Art. 36.2 LAGD

¹³⁶ Decret de 14 de novembre de 1958 pel qual s'aprova el Reglament del Registre Civil.

¹³⁷ Llei 20/2011, de 21 de juliol, del Registre Civil, que ha entrat en vigor el 30 de juny de 2017.

ciutadà qui hauria de demostrar-ho, sinó l'administració qui hauria d'esbrinar-ho. A més, un cop acreditada la mort de l'afectat, aquesta dada ja pot quedar incorporada dins del sistema per tal que en futures sol·licituds ja no calgui haver-ho de fer. Em sembla que una administració pública que obliga els ciutadans a haver de demanar, recórrer i impugnar contínuament decisions administratives i de govern no és una administració eficaç ni democràtica perquè no vetlla pel bé comú.

8.11 El règim sancionador

Com ja he fet menció més amunt, el règim sancionador que regula l'LTC no s'ha aplicat encara en cap cas, tot i el reiterat incompliment de les administracions, per exemple, del deure de resoldre, que han fet palès tant les resolucions de la GAIP, com l'Informe del Síndic. La potestat sancionadora i el seu procediment corresponent són establerts per la legislació bàsica en matèria de règim jurídic i procediment administratiu comú. La dificultat radica en el fet que el sol·licitant o qualsevol ciutadà que tingui coneixement de l'incompliment pot interposar una denúncia davant el mateix òrgan que ha incomplert el seu deure i que, ves per on, és a aquest òrgan a qui correspon imposar les mesures sancionadores pertinents. Potser en una administració gran això és plausible, però en una de local, mitjana o petita em sembla un franc despropòsit. Quin ciutadà interposa una denúncia contra l'ajuntament del seu poble, mitjançant un escrit, davant l'alcalde mateix? El ciutadà ha de passar per aquest tràngol? Quin alcalde s'imposarà una sanció a ell mateix o a algú de la seva administració? Aquesta previsió de l'LTC, que deixa la potestat sancionadora en mans de l'òrgan infractor mateix, pot tenir clarament un efecte dissuasiu a l'hora de denunciar els incompliments.¹³⁸ Em sembla obvi que aquí grinyola alguna cosa i cal posar-hi remei urgentment. Potser hagués estat més enraonat haver previst un organisme que s'encarregués de vetllar pel compliment de l'LTC (el Departament de Transparència o la mateixa GAIP) i que fos aquest organisme qui inspeccionés i, si fos el cas, apliqués el règim sancionador.¹³⁹

¹³⁸ Potser és que jo no ho entenc?

¹³⁹ En qualsevol cas el Síndic ja detecta la no existència de denúncies com a fet anormal (Informe 2017, pàg. 33-34), tot i que no explicita els motius.

9 Conclusions

- Al llarg d'aquest treball, amb la lectura de moltes resolucions de la GAIP, m'he adonat paulatinament que no hi trobava gaires referències relatives als arxius i a la gestió documental. Tot just mencions breus, de vegades vinculades a la inexistència o pèrdua d'una documentació determinada. Però aquestes mencions són petitíssimes illes en un oceà de paraules dins de les mil cinc-centes pàgines escrites a les resolucions de 2016. Arran d'això hom té la sensació que l'assumpte de l'accés a la informació pública és un afer estrictament jurídic. No s'hi parla gairebé mai del servei d'arxiu i molt poc dels sistemes de gestió documental. I això és xocant si més no. L'arxiu, i els arxivers al capdavant, són els custodis dels documents que contenen la informació pública i és també des de l'arxiu que es fan tasques d'elaboració o anonimització dels documents que s'han lliurar al ciutadà. Tret de la informació continguda en els documents d'expedients tràmit (expedients vius) o expedients tancats en fase de preparació per a la transferència a l'arxiu, la resta està (o ha d'estar) a l'arxiu administratiu o històric. Per tant la meua estranyesa per la manca de mencions concretes sobre els arxius en les reclamacions de la GAIP és fonamentada.¹⁴⁰

Tal com expressen Pérez i Ruiz (2017) la participació dels arxivers és decisiva per al bon funcionament de la transparència i perquè els documents estiguin identificats i disponibles de cara a les sol·licituds d'accés a la informació. Parafrasejant-los, en dic tres aspectes bàsics a tenir en compte relatius a les competències i funcions dels arxivers:

1. El disseny dels processos administratius per simplificar i millorar els tràmits.

Una de les funcions dels arxivers és determinar quina mena de document s'ha d'elaborar i com hauria de ser. Els documents dissenyats i descrits correctament han d'estar vinculats a una tipologia de documents concreta. Això simplifica el funcionament general de l'administració. La simplificació repercuteix en els terminis de tramitació i minimitza la burocratització. El resultat és una estructura definida i clara de procediments administratius que permet d'implantar procediments electrònics.

2. L'organització de la documentació i els expedients entorn d'un quadre de classificació (QdC), que estructuri intel·lectualment tota la documentació d'una entitat pública. Aquest QdC es basa en les funcions i les activitats que duu a terme una administració. Totes les dades es vinculen, dins d'aquesta única estructura,

¹⁴⁰ A les paraules clau de les resolucions només surt la paraula *arxiu* en una sola resolució, la 69/2016, en què parla de l'accés a expedients de 1936 a 1939 de l'Ajuntament de la Bisbal d'Empordà custodiats a l'Arxiu Comarcal del Baix Empordà. Un dels conflictes que es presentava era sobre la temporalitat de l'accés d'aquests documents.

amb els tràmits, les activitats i les funcions. Aquest mecanisme permet el control, la descripció, la recuperació, la localització o l'accés a la documentació. És el fil conductor de la documentació (generada o ingressada), des del seu inici fins a la seva conservació permanent i custòdia a l'arxiu o, la seva eliminació, si és el cas.

3. **Els processos de descripció arxivística**, que apliquen tècniques específiques per caracteritzar i descriure un document o expedient és bàsic per poder-lo localitzar i, per tant, bàsic per a l'accés a la informació. Alhora, la gestió de les dades d'aquesta descripció pot acotar i generar nous tipus d'informació.

Totes aquestes actuacions són pròpies d'un Sistema de Gestió de Documents (SGD) que la llei determina que és necessari per a l'organització que ha de garantir el dret d'accés a la informació. Diu la llei concretament que *«les administracions públiques [...] han d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat, que permeti la interoperabilitat entre les administracions, la localització de qualsevol document o informació i la vinculació automàtica [...] al seu règim d'accés i publicitat»*. (art. 19.2 i 3 LTC). Això ens ha de quedar clar.

D'altra banda, rememorant l'assumpte dels membres de la GAIP, sóc del parer que dins de la GAIP hi ha d'haver un arxiver no solament perquè és de justícia i perquè ho diu la llei, sinó perquè s'ha fet evident que és del tot necessari i és una temeritat i una irresponsabilitat que no hi sigui. A tall d'anècdota sense importància, però que dona informació de la crua realitat (o d'una realitat o de la realitat): la GAIP no va ser capaç de brindar-me totes les resolucions dels l'any 2015-2016 en format PDF, en un llapis de memòria, per tal que pogués fer aquest treball i facilitar-me, així, la feina sense haver d'anar a pescar les resolucions d'una en una al seu web, la navegació del qual, d'altra banda i sigui dit de passada, no és ni ràpida ni àgil.¹⁴¹ Els cal, doncs, a ells també, un bon arxiver i un sistema de gestió documental que permeti fer efectiva una sol·licitud tan simple.

Tampoc surten els arxius a les estadístiques del Síndic, ni a les de transparència de la Generalitat de Catalunya. A mi m'hagués agradat saber, llegint-les, quantes sol·licituds van ser rebudes directament i gestionades des de l'arxiu i quantes no, saber també on es produeixen els silencis administratius dins de les administracions, etc. La impressió general que he tingut fent aquest treball és que hi ha un enfocament massa jurídic de

¹⁴¹ Vaig presentar sol·licitud d'accés a la informació a la GAIP, via electrònica, el 28/01/2017 a les 18:11:40 hores. La resposta per escrit: *«GAIP no disposa d'un fitxer que compregui totes les resolucions i dictàmens que aprova, sinó que aquests documents es troben en cada expedient i, atès el volum de reclamacions que tenen pendents de resolució, no disposen dels recursos suficients perquè la documentació es presenti en un altre sistema. És per aquest motiu que, avui per avui, no podem facilitar-vos la consulta d'aquesta documentació d'una manera més àgil i ràpida»*. Que cadascú en tregui la seva conclusió.

l'accés a la informació. L'accés a la informació hauria de ser molt més simple i natural. Algú demana informació pública? Si és relativa a expedients en tràmit o que són encara dins de les unitats administratives, se n'ocupen aquestes. Si la informació demanada és d'expedients tancats se n'ocupa l'Arxiu administratiu o històric. No hi ha arxiu ni arxiver? Estudiem-ho! Si per llei n'hi hauria d'haver, pensem-ho bé: proveïm-lo. És més productiu comptar amb un arxiver que pot dirimir la qüestió de l'accés a la informació des dels diversos vessants que la llei demana i que sap, millor que un jurista sense formació en arxivística, donar resposta a les vicissituds que es puguin produir a l'entorn de l'accés. I en els ajuntaments que no tenen arxiver? Doncs cal tenir-lo. Mentrestant, se n'ocupen l'alcalde, el president o el secretari.

Tenim la llei de transparència i tenim el Sistema d'Arxius de Catalunya, és a dir, una estructura. Cal posar-se mans a la feina, doncs, sense divagar. Però resulta que no hi ha prou personal arxiver i que els arxius no tenen prous recursos i, en comptes de dotar-los i formar arxivers sorgeixen noves fórmules (unitats d'informació, plataformes, gabinets d'accés, etc.) i, ara, això sí, amb juristes al capdavant. Doncs no cal! L'accés a la informació pot ser molt senzill quan no hi ha dades personals ni límits ni tercers afectats que ho impedeixen o ho dificultin i molt complex quan hi són. I aquesta complexitat la pot gestionar millor la figura de l'arxiver justament per la seva formació pluridisciplinar.¹⁴²

Però deixeu-m'ho dir: tard o d'hora cauran de la figuera. Calen arxivers, calen les seves tècniques arxivístiques, calen els seus coneixements *au-delà* de la supremacia jurídica en què sembla que es mou de moment l'accés a la informació pública. I cal, també, que totes les administracions tinguin, realment, un sistema de gestió documental integral. No se'n pot prescindir. Més encara, crec, que sense tots ells l'administració estaria perduda.

Pel què fa a les relacions entre la CNAATD, la GAIP i l'APDCAT, em sembla que és francament inacceptable que no treballin colze a colze (tot i que la llei els ho imposa). És més una qüestió de manca de voluntat. El treball col·lectiu pot aportar el millor de cadascú sense caure en individualismes exacerbats que no duen enlloc. Ja va sent hora de treballar junts per un projecte comú que assenti les bases d'aquesta estructura que ens ha de menar cap a la bona administració, la transparència i l'accés a la informació de forma efectiva i eficient i amb garanties suficients.

- Hi ha discrepàncies entre les dues lleis de transparència que són difícils d'entendre. L'LTC volia millorar la llei estatal reforçant el dret d'accés i, de fet, ho fa en molts punts, però no en tots. N'hi ha en què és més restrictiva. La llei catalana, a més, es va tramitar

¹⁴² Un arxiver o gestor documental amb els seus coneixements pot fer de forma ben senzilla que la informació personal o afectada pel límit, es pugui ocultar (fer invisible) en molts casos i facilitar així l'accés sense necessitat de donar audiències a terceres persones ni haver de fer ponderacions.

en ponència parlamentària i això pot comportar un menor rigor jurídic que no pas si la llei prové d'un projecte de llei elaborat pel Govern. Ara bé, aquest fet també té l'avantatge que gràcies a això l'LTC «és la llei de transparència més arxivística d'Europa» perquè *«gràcies a les successives modificacions respecte el text inicial [...] es tingué en compte, i molt, la gestió de documents en el seu articulat»* (PÉREZ i RUIZ, 2016).

La GAIP vol fer una interpretació integradora de les dues lleis, partint de la base que el legislador català pot reforçar el dret d'accés en tot allò que no comporti una restricció correlativa dels altres drets i interessos privats en què pot entrar en conflicte. A més, la llei catalana és qui ha creat la GAIP i, per tant, és aquesta llei que ha d'aplicar preferentment perquè és la que preval a Catalunya sempre que el TC no declari els seus preceptes inconstitucionals perquè vulneren les bases estatals. Llavors, encara que la llei estatal en algun punt sigui més favorable al ciutadà (com ara el termini de lliurament de la informació), la GAIP segueix al peu de la lletra el que diu l'LTC. Ara bé, en algun cas s'ho salten. Personalment, trobo la llei de transparència antipàtica de llegir perquè hi ha un bon nombre de preceptes que gairebé no s'entenen amb una primera lectura i tinc la impressió de feina no massa ben feta i crec que s'hauria de reformar o almenys esmenar. Tot i amb això, encara que hi hagi molts aspectes a millorar, fins i tot la regulació de la GAIP mateixa, segurament s'optarà per l'aprovació d'un reglament que desplegui la llei i, llavors, es mirarà d'aclarir els conceptes que la llei no ha definit prou.¹⁴³ Suposem-ho. Jo penso que estripar i sant tornar-hi és un bon exercici i el resultat sol ser més creatiu en comptes d'anar apedaçant la peça. Però, sigui el que sigui, cal fer-hi alguna cosa o altra.

- En poc temps les administracions s'han trobat amb el fet que la relació amb la ciutadania ha canviat. Ara els ciutadans, apoderats de la llei de transparència, comencen a tenir alguna cosa a dir sobre la tasca que porta a terme la funció pública. Això no agrada i potser fins i tot es podria dir que els funcionaris se senten assetjats. Són molts i molts anys de no haver hagut de donar explicacions de cap mena als ciutadans comuns. Però no estic d'acord amb el fet que *«una excessiva exigència de transparència pot tenir com a efecte contraproductiu un replegament de l'administració pública i canvis en la seva actuació degut a la constant desconfiança dels ciutadans i a la presumpció que l'administració actua sempre i en tot cas de manera irregular i corrupta»* (CANALS AMETLLER, 2016, 36). En qualsevol cas, no és el fet d'haver de respectar la llei de transparència, sinó l'haver estat preservats tothora de la mirada ciutadana i l'haver pogut actuar sempre sense aquest possible control. Què cal fer, ara, doncs? Cal educar

¹⁴³ Efectivament ja s'ha dut a terme la consulta pública prèvia a l'elaboració del reglament de desenvolupament parcial de l'LTC <<http://participa.gencat.cat/ca/proposals/consulta-publica-previa-a-l-elaboracio-del-reglament-de-desenvolupament-parcial-de-la-lei-19-2014-de-transparencia-acces-a-la-informacio-publica-i-bon-govern-ltaibg>>

l'administració pública i, al mateix temps, formar els ciutadans perquè siguin capaços d'interpretar les dades i continguts de la informació pública. Per això, també cal fer entenedors els tràmits i els documents de l'administració. La comunicació ha de ser fàcil, clara i a l'abast del ciutadà comú. L'administració ha d'aprendre a fer servir un llenguatge més planer i comprensible.

- Els ciutadans no saben encara de què va això de la transparència i encara menys els ha arribat cap informació sobre el dret d'accés a la informació pública. La manera de fer-ho pot ser matèria per a un altre treball. Cal oferir a ciutadans i empleats públics difusió i formació sobre la transparència i també calen canvis en el si de l'administració pública: de funcionament, de procediments, de formes de treball, etc.

Des d'un altre vessant més ambiciós, crec que s'ha de fer pedagogia des dels centres educatius per atraure l'interès del joves sobre el funcionament de les institucions democràtiques, no de forma teòrica, avorrida i de mata-mosques, sinó d'una manera que n'incentivi el qüestionament i que els faci partícips de les eines de què disposen per canviar la societat on viuen i anar cap a millor i fer avançar la democràcia.

Si cada cop més es produeix una fractura entre els ciutadans i les institucions que els representen no servirà de gaire disposar d'una llei de transparència. Tenir un bé de Déu d'informació dins dels portals com a publicitat activa és fantàstic, però cal que els ciutadans l'entenguin. I no em refereixo només al fet que la informació hi sigui ben explicada i les dades comprensibles, sinó al fet de saber relacionar-la amb d'altra i que tot el conjunt proporcioni, als ciutadans, un coneixement més aprofundit perquè s'adonin del funcionament del motor de la seva societat i tinguin, llavors, capacitat per discernir en quins punts calen reparacions urgents o canvis radicals o quines són les mancances per les quals s'ha de bregar. D'aquesta manera, els ciutadans poden tenir una actitud participativa i compromesa. Si no hi ha espai de maniobra, per què s'hi haurien de trencar les banyes?

- Les estadístiques i l'avaluació del Síndic, de la Generalitat, de l'AOC, etc. donen una visió general sobre la manera com ha anat l'exercici del dret d'accés a la informació pública i també sobre la publicitat activa (aquesta darrera no tractada en aquest treball). Les dades de totes elles són insuficients per fer un bon diagnòstic: manquen punts o extrems en l'anàlisi, manquen moltes respostes als qüestionaris, etc. Ara bé, de totes elles sabem que l'accés a la informació ha augmentat una mica i que ja són força les administracions que tenen un portal de transparència. Per avaluar l'acompliment de la llei, potser caldrà esperar un any més. Ara com ara, és tranquil·lament lent. Hi ha dues velocitats: la dels Ajuntaments grans i la Generalitat d'una banda i la resta, de l'altra. A poc a poc és

d'esperar que es redueixin les distàncies entre unes i altres i que globalment s'avanci a bon ritme sense que vagi a menys un cop passada l'etapa inicial, sempre més dinàmica.

- He fet un repàs de totes les problemàtiques que m'han semblat més interessants o més repetides. Remarco insistentment que cal lluitar des de tots els flancs contra el silenci administratiu per eradicar-lo de les nostres administracions. També cal treballar molt amb les sol·licituds electròniques i amb la formació i la difusió als quatre vents.
- Vivim uns moments especials en el nostre país. Hi ha una certa eufòria de canvi imminent. És incert quin serà el seu desenvolupament. Tanmateix, sigui com sigui, cal treballar perquè aquesta llei de transparència (si pot ser modificada i millorada) ens doni un empenta real per assolir un canvi en la manera de fer de les nostres institucions i administracions públiques. Aquesta llei no és màgica, sinó que és una eina, entre d'altres, que ens permet treballar en l'assoliment d'una bona administració i d'un bon govern¹⁴⁴. Cal fer prevaler els principis ètics i democràtics per foragitar-nos la llosa de la corrupció en tots els àmbits i estaments de la política i de la funció pública. Si no és així, la democràcia farà figa.

¹⁴⁴ «El bon govern és un concepte extens que es desprèn del concepte d'ètica pública i que es pot resumir com a un conjunt de principis, valors, normes i bones pràctiques que han de guiar l'actuació dels alts càrrecs, càrrecs directius i resta de treballadors del sector públic amb l'objectiu que les administracions funcionin amb la màxima transparència i ètica pública i els serveis que prestin siguin de qualitat, eficients i útils per a les persones». Àrea Metropolitana de Barcelona. <<http://transparencia.amb.cat/web/bon-govern>>

10 Acrònims

- LTC:** Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- LPACAP:** Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques
- LTE:** Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- CE:** Constitució espanyola de 1978
- LAGD:** Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents
Llei 20/2015, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 10/2001
- LRJPAC:** Llei 30/1992, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú
- GAIP:** Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública
- AOC:** Consorci d'Administració Oberta de Catalunya
- CDFUE:** Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea
- LOPD:** Llei 15/1999 de protecció de dades de caràcter personal
- RGPD:** Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i la lliure circulació de d'aquestes dades
- RLOPD:** Reglament de desplegament de la llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.
- AAC-GD:** Associació d'Arxivers i Gestors Documentals
- STC:** Sentència del Tribunal Constitucional
- APDCAT:** Autoritat Catalana de Protecció de Dades
- idCAT:** Certificat digital d'identificació emès per l'Agència Catalana de Certificació CATCert.
- AOC:** Consorci Administració Oberta de Catalunya
- LRJSP:** Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic
- ROF:** Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals
- LMRLC:** Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC).
Llei 26/2010, 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPAPC).
- LBRL:** Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local

11 Taules

Taula 1. Comparativa causes d'inadmissió LTC i LTE	19-20
Taula 2. Subjectes avaluables qüestionari Síndic	31
Taula 3. Sol·licitud enviades Síndic	31
Taula 4. Sol·licitud d'accés a la informació enviades	32
Taula 5. Accés a la informació	32
Taula 6. Resposta a les sol·licituds	36
Taula 7. Ens / Portal de transparència	38
Taula 8. Ajuntaments / portal de transparència	38
Taula 9. Administracions reclamades / Reclamacions GAIP 2015	41
Taula 10. Resposta / Reclamacions GAIP 2015	42
Taula 11. Administracions reclamades / Reclamacions GAIP 2016.....	42
Taula 12. Resposta / Reclamacions GAIP 2016	43
Taula 13. TAAD 25 de la CNAATD	48
Taula 14. TAAD 854 de la CNAATD	48-49
Taula 15. Terminis i inici còmput resolució i lliurament informació	64
Taula 16. Terminis i inici còmput recursos i reclamacions	65

12 Bibliografia

BASSOSLS I COMA, Martí (2015). Transparència i bon govern vers la regeneració democràtica. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (cord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

BERNADÍ GIL, Xavier (2015). Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (cord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

CANALS AMETLLER, Dolors (2016). El acceso público a datos en un contexto de transparencia. A: CANALS AMETLLER, Dolors (ed.). *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Girona: Documenta Universitaria.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2015). La transparència pública. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí (2017). *Contractació oberta*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Col·l. *Govern obert*, 4, p. 97

CRUZ MUNDET, José Ramón (2012). *Archivística. Gestión de documentos i administración de archivos*. Madrid: Alianza Editorial.

ESTOPÀ CASALS, Anna i GARCÍA GINESTÀ, Cristina (2003). *Manual de llenguatge judicial*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. p. 212

FONT I LLOVET, Tomàs (2015). El sistema de garanties de la transparència i el bon govern. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (cord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT DE CULTURA. (2015). Memòria del Departament de Cultura. 2015. Síntesi 1: Dades d'activitat. [en línia]. Barcelona: Departament de Cultura de la Generalitat de Catalunya. Disponible a Internet: http://cultura.gencat.cat/web/.content/sscc/gt/arxiu_gt/memoria2015_DadesActivitat.pdf [Consultat: maig del 2017].

GENERALITAT DE CATALUNYA. DEPARTAMENT D'AFERS I RELACIONS INSTITUCIONALS I EXTERIORS I TRANSPARÈNCIA. SECRETARIA DE LA TRANSPARÈNCIA I GOVERN OBERT (2017). Dret d'accés a la informació pública. Anàlisi del primer any (1 de juliol de 2015 – 30 de juny de 2016) del dret d'accés a la informació pública en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el seu sector públic. [en línia] Barcelona: Generalitat de Catalunya. p. 10. Disponible a Internet: https://participa.gencat.cat/media/W1siZiZlsljWMTcvMDIvMjcVMTJfMjhMjRfODE3X0luZm9yZWVfMV9hbnlfU0FJUF8yMDE3LnBkZiJdXQ/Informe-1-any-SAIP_2017.pdf [consultat juny 2017].

GENERALITAT DE CATALUNYA. CONSORCI ADMINISTRACIÓ OBERTA DE CATALUNYA (Consorti AOC) (2017). Informe sobre l'Administració electrònica 17 (1a part). https://www.aoc.cat/wp-content/uploads/2014/09/informe-17-01_-2017.pdf?x75273 [consultat juliol 2017].

GUICHOT, Emilio (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.

HAN, Byung-Chul (2015). *La societat de la transparència*. Barcelona: Herder.

HERNÁNDEZ RAMOS, Mario (2016). El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español. *Transparencia & Sociedad*. Xile: Consejo para la Transparencia, núm. 4, p. 133-156.

MATAS i BALAGUER, Josep (2016). Notes sobre les lleis de transparència. *Lligall*, 38, p. 22-44.

MONTOLÍO, Estrella (et. al.). (2014). *Manual de Escritura Académica y Profesional* (vol. 1 i 2). Barcelona: Ariel Letras. p. 584.

PÉREZ I VENTAYOL, Joan i RUIZ GÓMEZ, Vicenç (2016). *Els arxius, clau de volta de la transparència*. www.BonPort.cat. Col·lecció Nou País 5.

PONCE SOLÉ, Juli (2015). Bon govern, dret a una bona administració i prevenció de la corrupció. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (cord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, (2017). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, juliol 2017*. Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya. p. 49. <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4584/Informe%20transparencia_17_cobertes.pdf> [consultat el 27/07/2017]

SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, (2016). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, juliol 2017*. Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya. p. 43. <http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lleis%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16_def.pdf> [consultat el 2/05/2017]

SOLER JIMÉNEZ, Joan (2015). *L'escàndol de la nova comissió de garantia del dret d'accés a la informació pública* <http://www.vilaweb.cat/opinio_contudent/4281584/lescandol-nova-comissio-garantia-dret-dacces-informacio-publica.html> [consultat: 21 de setembre de 2017]

VELASCO RICO, Clara Isabel (2015). El dret d'accés a la informació pública: reconeixement, límits i procediment d'exercici. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (coord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

VILALTA REIXACH, Marc (2015). El sistema de garanties de la transparència i el bon govern. A: CERRILLO, Agustí, i PONCE, Juli (cord.). *Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya: comentaris de la llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC.

VILLORIA, Manuel (2014) *La publicitat activa en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern: possibilitats i insuficiències*. Barcelona: Generalitat de Catalunya. Col·l. Govern Obert, 1, p. 72

VILLORIA, Manuel (dir.) i FORCADELL, Xavier (2015). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona. p. 486.

VILLORIA MENDIETA, Manuel i CRUZ-RUBIO, Nicandro (2015). A: VILLORIA, Manuel (dir.) i FORCADELL, Xavier (coord.). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

VILLORIA, Manuel; CERRILLO, Agustí i PONCE, Juli (2015). Informe d'avaluació *ex post* de l'aplicació de la Llei 19/2014. A: SÍNDIC DE GREUGES DE CATALUNYA, *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, juliol 2016*. Barcelona, Síndic de Greuges de Catalunya. p. 95.

Webgrafia

<http://eur-lex.europa.eu/es/index/htm> Normativa Unió Europea

<http://apd.cat/ca/index.php> Autoritat Catalana de Protecció de Dades

<https://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php> Agencia Española de Protección de Datos

<http://dadesobertes.gencat.cat/ca/> Generalitat: foment de l'ús i reutilització dades

<http://transparencia.gob.es/> Portal Transparència del Govern Espanyol

<http://transparencia.gencat.cat/ca/inici/> Portal de transparència del Govern de la Generalitat

http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxiu_i_gestio_documental/cnaatd/ Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental

http://cultura.gencat.cat/ca/departament/estructura_i_adreces/organismes/dgpc/temes/arxiu_i_gestio_documental/ Arxius i Gestió documental. Departament de Cultura. Generalitat de Catalunya.

<http://www.gaip.cat/ca/inici/> Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació

<http://www.transparenciacatalunya.cat/ca/inici/> Transparència Catalunya

<https://www.aoc.cat/> Consorci Administració Oberta de Catalunya

Legislació:

Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i procediment administratiu comú (LRJPAC).

Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i RD 1720/2007 el seu reglament (ROLPD).

Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents (LAGD) i Llei 20/2015, de 29 de juliol, de modificació de la Llei 10/2001.

Llei 11/2007, 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics (LAECSP).

Llei 37/2007, 16 de novembre, de reutilització als serveis públics i el seu reglament RD 1495/2011.

Llei 26/2010, 3 d'agost, de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya (LRJPAPC).

Llei 29/2010, 3 d'agost, d'ús dels mitjans electrònics al sector públic català.

Llei 32/2010, d'1 d'octubre, de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT).

Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTE).

Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTC).

Decret 169/2014 creació de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública i el Decret 239/2015 que el modifica.

Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP).

Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP) i RD 1671/2009 el seu desenvolupament parcial.

Llei 7/1985, de 2 d'abril, de bases del règim local (LBRL)

Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF)

Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, que aprova el Text Refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (LMRLC).

Reglament (UE) 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (RGPD)

Decret 111/2017, de 18 de juliol, d'aprovació del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.
<http://www.gaip.cat/web/.content/pdf/Reglamentinormativainterna/Decret_111_2017_GAIP.pdf>

Proposició de Llei de protecció dels denunciants i altres mesures de lluita contra la corrupció
<<https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap/index.html?STRUTSANCHOR1=detallExpedient.do&criteri=202-00049/11&ad=1>>
[consultat el juliol 2017].

Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes
<http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/BOCG/B/BOCG-12-B-33-1.PDF> [consultat el juliol 2017].